

**UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA**



**TESIS DOCTORAL**

**El impacto de la administración electoral en la democracia  
latinoamericana**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

José Alfredo Pérez Duharte

**Madrid, 2013**

© José Alfredo Pérez Duharte, 2013

**El impacto de la administración electoral en la democracia latinoamericana.**

## **TESIS DOCTORAL**

**“EL IMPACTO DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTORAL EN  
LA DEMOCRACIA LATINOAMERICANA”.**

**INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN ORTEGA Y  
GASSET – UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID.**

**PROGRAMA DE DOCTORADO: GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN  
PÚBLICA.**

**ALUMNO: JOSE ALFREDO PÉREZ DUHARTE**

**AÑO DE PRESENTACIÓN: 2012**

## **ÍNDICE**

### **INTRODUCCIÓN**

#### **CAPÍTULO I: LA DEMOCRACIA Y SU RELACIÓN CON EL PROCEDIMIENTO.**

I.1. El contexto de los organismos electorales en el marco del proceso de evolución de la democracia latinoamericana.

I.1.1. Autoritarismo en América Latina

I.1.2. El proceso de evolución de la democracia latinoamericana.

I.1.3. La denominada zona gris y los procesos de consolidación de la democracia.

I.2 El Rol de la comunidad internacional en el proceso de evolución de la democracia en América Latina.

I.3 La democracia latinoamericana en la actualidad.

#### **CAPÍTULO II: EL PROCEDIMIENTO EN AMÉRICA LATINA.**

II.1 La democracia electoral.

II.2 La administración electoral.

II.2.1 Conceptualización y proceso de evolución.

II.2.2 Clasificaciones de administración electoral: similitudes y diferencias.

II.2.3 Administración electoral y procesos electorales: encuentros y desencuentros.

II.3 La administración electoral en América Latina.

II.3.1 Los organismos electorales como reguladores del funcionamiento y financiamiento de los partidos y las campañas electorales.

II.4 Rompiendo paradigmas: los organismos electorales y la educación para la democracia.

**El impacto de la administración electoral en la democracia latinoamericana.**

II.5 Problemática de la administración electoral latinoamericana.

### **CAPÍTULO III. LA TENDENCIA E IMPORTANCIA DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTORAL EN LA DEMOCRACIA LATINOAMERICANA: EXPLICACIÓN DE VARIABLES Y COMPROBACIÓN DE HIPÓTESIS.**

III.1 La tendencia en el diseño de administraciones electorales.

III.2 Análisis de las variables dependiente e independiente.

III.2.1 Análisis de la variable independiente: la administración de elecciones desde el enfoque de gobernanza electoral.

III.2.1.1 La administración de elecciones desde el enfoque de gobernanza electoral: presentación de indicadores.

III.2.2 Análisis de la variable dependiente: la democracia (procedimental) y su fortaleza.

III.3 Comprobación de la hipótesis, explicación de objetivos y demás temas relevantes.

III.3.1 Explicación del primer objetivo: la importancia del procedimiento en las democracias latinoamericanas.

III.3.2 Explicación del segundo objetivo: consolidación de democracias electorales en América Latina.

III.3.3 Explicación del tercer objetivo: el rol de la administración electoral en las democracias latinoamericanas.

III.3.4 Comprobación de hipótesis.

### **CONCLUSIONES**

### **REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

**El impacto de la administración electoral en la democracia latinoamericana.**

La salud de las democracias, cualquiera que sea su tipo y grado, depende de un mínimo detalle técnico, el procedimiento electoral.

Jose Ortega y Gasset

## **INTRODUCCIÓN**

La administración electoral ha sido un tema generalmente abandonado por los teóricos de la democracia y los constitucionalistas, quienes han dedicado la mayor parte de su tiempo y sus mayores esfuerzos a analizar otras cuestiones que ellos han considerado como de mayor interés o más importantes, como las reformas al sistema político, la regulación de los poderes públicos, las relaciones entre estos poderes, las diferentes formas de gobierno, los derechos fundamentales, el Estado de derecho, la soberanía nacional, entre las principales.

Sin embargo, el mundo de los organismos electorales, especialmente en América Latina, tiene una enorme importancia en la vida democrática de estos países, fundamentalmente por el diseño o modelo de administración electoral que han elegido, basado en la existencia y funcionamiento de instituciones autónomas e independientes del ejecutivo. No obstante que la mayoría de estas instituciones ejercen una enorme influencia en la vida política latinoamericana, paradójicamente esta situación no se ha visto reflejada en la elaboración de material académico y/o analítico que aborde cada uno de los temas que componen la materia electoral de manera integral, orgánica y sistematizada, existiendo por tanto una diversidad de artículos dispersos sobre determinada temática, de relevancia usualmente coyuntural. Además, identificamos que los textos más analíticos y detallados acerca de estas cuestiones han sido elaborados en idioma inglés, y no necesariamente contienen o desarrollan la problemática latinoamericana, sino que combinan experiencias aisladas con otros casos ocurridos en el mundo, como aquellos referidos a países africanos, asiáticos o de Europa del Este. Y esa ha sido sin duda, la principal limitación que hemos tenido para elaborar la presente tesis doctoral.

Y esa también ha sido una de las razones que nos impulsaron y motivaron a realizar la presente investigación, la cual pretende poner a disposición de la comunidad académica y de expertos en el tema electoral, fundamentalmente latinoamericanos, un instrumento de carácter descriptivo-explicativo que sirva de guía o consulta teórico conceptual pero también práctica en cuestiones vinculadas al efecto o impacto que ha tenido la administración electoral en la democracia latinoamericana.

En ese sentido, hemos creído conveniente dividir esta investigación en tres capítulos claramente definidos y con alcances diferentes. El primero de ellos está referido a un análisis teórico metodológico cuya finalidad es conocer cuál ha sido el impacto de la administración electoral en la democracia de la región, para lo cual se ha realizado una elaboración conceptual de la democracia a partir de la revisión de las definiciones y de la discusión que sobre el término ofrecen distintos autores, determinándose por tanto aquellos conceptos más adecuados a utilizar. Dentro de este marco se presenta también un recuento de cuál ha sido el proceso evolutivo de la democracia en América Latina, en el cual ha sido fundamental la actuación de los organismos de la administración electoral de estos países. Es pues en este primer capítulo, en donde se plantea nuestra hipótesis central, que establece que a mayor gobernanza (electoral) de la administración electoral, mayor fortaleza de la democracia (procedimental) en América Latina, definiéndose las variables dependiente e independiente así como sus respectivos indicadores.

Por otro lado, en el segundo capítulo del presente documento abordamos la cuestión vinculada al procedimiento en América Latina, a través del análisis de los principales elementos que hacen que el aspecto administrativo y procedimental de la democracia, representado fundamentalmente por los organismos que conforman la administración electoral de un país, signifiquen el sustento o la base sobre la cual se puedan ir construyendo luego, procesos democráticos verdaderamente sólidos. De esta forma, se analizan las figuras referidas a la democracia electoral (mostrando algunos índices interesantes), la administración

electoral propiamente dicha (aclarando conceptos y procedimientos, analizando sus diferentes clasificaciones), y fundamentalmente desarrollando detalladamente el mundo de los organismos electorales latinoamericanos que incluye sus aspectos más trascendentales como su composición, diseño, principales funciones y problemática.

El tercer y último capítulo es el más largo del presente trabajo y tiene la intención de ofrecer elementos explicativos de los temas más relevantes analizados y descritos en los dos capítulos anteriores, resaltando y comprobando la importancia que han tenido los organismos electorales latinoamericanos en el desarrollo y defensa de su democracia. Además, a fin de comprobar la hipótesis planteada en el primer capítulo, se explican cada una de las variables propuestas, operacionalizándolas a través del análisis de los indicadores que se consideraron los más apropiados. Se demuestra también que el modelo de administración electoral, basado principalmente en la actuación de organismos electorales autónomos, independientes y especializados, se ha constituido en una tendencia a nivel mundial, principalmente en América Latina, la cual ha demostrado ser el camino más adecuado para forjar democracias allí donde no las había, y/o para consolidar procesos democráticos ya iniciados, ya que han tenido un impacto importante y fundamental en este proceso de consolidación de la democracia procedimental en la región, sin cuyo rol protagónico no se podría hablar hoy de las características democráticas que poseen la mayoría de nuestros países.

Queremos agregar también que la presente tesis doctoral pretende cerrar un ciclo de más de diez años de experiencia profesional y laboral que personalmente tuvimos en uno de los órganos electorales del Perú, el Jurado Nacional de Elecciones, el cual nos dejó una serie de enseñanzas y situaciones que aquí deseamos compartir. Este período de tiempo nos llevó a dominar la técnica procedimental de la democracia y los procesos electorales, pero dejó muchas interrogantes en lo que respecta a los aspectos teóricos y conceptuales que sustentan o son la razón de ser de esos procedimientos. Por ello, decidimos



ingresar a un largo proceso de reflexión y análisis sobre los principales conceptos y contenidos que se manejan en el ámbito de la democracia, específicamente de la democracia procedimental, y más puntualmente de los procesos electorales latinoamericanos, y es precisamente esta investigación doctoral el resultado de este proceso.

En la parte final de esta introducción queremos agradecer a todas aquellas personas y amigos del mundo electoral latinoamericano de los diversos países de la región, quienes con su información y consejos nos ayudaron a ir diseñando la versión final de esta investigación. Quiero agradecer también de manera muy especial a dos personas que me acompañaron en este camino tan solitario, duro y de largo aliento que es el de la elaboración de una tesis doctoral, que son el investigador de la Escuela Electoral y de Gobernabilidad del Jurado Nacional de Elecciones del Perú, David García Villalobos, quien con su trabajo, aporte y colaboración contribuyó de manera decisiva a salir de los diversos entrapamientos que se presentaron en la elaboración final de este documento; e Ismael Crespo Martinez, mi director de tesis, quien con su constante aliento, motivación y paciencia logró que recuperáramos las fuerzas necesarias para lograr el objetivo. Muchas gracias por todo.

# **CAPITULO I: LA DEMOCRACIA Y SU RELACIÓN CON EL PROCEDIMIENTO**

En el presente capítulo se desarrolla el aspecto teórico metodológico que sustenta esta tesis doctoral. Por ello, y con el fin de conocer cuál ha sido el impacto de la administración electoral en la democracia de la región se determinan los conceptos más adecuados a utilizar, motivo por el cual se realiza una elaboración conceptual de la democracia a partir de la revisión de las definiciones y de la discusión que sobre el término ofrecen distintos autores.

Asimismo, se ha considerado también oportuno presentar un recuento de cuál ha sido el proceso evolutivo de la democracia en América Latina, análisis que contribuirá a un mejor entendimiento acerca de cómo ha resultado fundamental la actuación de los organismos de la administración electoral latinoamericana, de manera paralela al debilitamiento y fin de los regímenes autoritarios, y al posterior resurgimiento de las democracias en la región.

Dentro de ese esquema de trabajo, se plantea la hipótesis referida a que a mayor gobernanza (electoral) de la administración electoral, mayor fortaleza de la democracia (procedimental) en América Latina.

Se demuestra que los organismos electorales latinoamericanos han tenido un impacto importante, positivo y fundamental en este proceso de consolidación de la democracia procedimental en la región, sin cuyo rol protagónico no se podría hablar hoy de las características democráticas que poseen la mayoría de nuestros países.

Para estos fines, se entiende por gobernanza electoral todo aquello que está referido a la dimensión interna de la administración electoral y a la cuestión administrativa y procedimental, es decir, al rendimiento electoral en términos de eficiencia, transparencia, independencia, profesionalización de los organismos electorales en el marco de unas elecciones. Bajo este enfoque se analiza por tanto a la denominada gestión electoral en el sentido amplio del término, puesto que

## **El impacto de la administración electoral en la democracia latinoamericana.**

abarca tanto los temas vinculados con la organización del proceso electoral como aquellos referidos a la justicia electoral.

En ese sentido, se considera como la variable independiente de esta tesis doctoral a la gobernanza electoral, la cual es analizada desde dos dimensiones, la institucional que se mide a través de dos indicadores, que son el reconocimiento constitucional de los órganos electorales y la normativa institucional de carácter interno de los respectivos países latinoamericanos; y la gerencial que se mide a través de cuatro indicadores, que son la independencia, la profesionalización, la educación para la democracia y la celeridad de los organismos electorales de América Latina.

Asimismo, se considera como la variable dependiente de esta tesis doctoral a la fortaleza de la democracia procedimental, a partir de su construcción por medio de tres índices. El primero de ellos es su resistencia, que tiene que ver con su notable capacidad de perdurar en el tiempo, tomando en cuenta las diversas amenazas ocurridas en la región que se relacionan con un regreso al autoritarismo, y que precisamente la administración electoral ha servido de muro de contención para no regresar hacia ese pasado lamentable, constituyéndose en el primer paso que había que dar para superar los períodos autoritarios. Esto ha sido medido a través de dos indicadores, que son la realización de elecciones continuas y periódicas, y la participación de la comunidad internacional en la defensa de la democracia. El segundo índice tomado en cuenta es el de la legitimidad del sistema de administración electoral que brinda soporte a la democracia, que se mide a través de la aceptación social y organizativa y de una valoración positiva de la gente.

El tercer y último índice es el de la participación en el sistema democrático representativo, que ha sido contemplado por medio del porcentaje de electores que ejercieron su derecho al voto en los procesos electorales latinoamericanos.

Dentro de esta esquema de trabajo, se utilizan como unidades de análisis a los órganos electorales que conforman la administración electoral de los países latinoamericanos.

Cabe señalar que la democracia procedimental lograda por los países de la región latinoamericana se refleja en los niveles básicos o mínimos obtenidos, lo cual se sustenta en el desenvolvimiento de un elemento clave: la celebración de elecciones libres, justas, transparentes y competitivas, la que a su vez nos dio las libertades básicas y el derecho a decidir por nosotros mismos. A lo largo de todo este primer capítulo y en la parte inicial del segundo capítulo se explica por tanto en qué consiste este aspecto procedimental de la democracia.

Así pues, corresponde precisar que la intención de la presente tesis doctoral es presentar una propuesta que constituye una tendencia sobre todo regional (aunque indirectamente se podrá apreciar que ésta se produce también a nivel mundial), así como una realidad que es, con muy pocas excepciones, compartida prácticamente al cien por ciento por todos los países de América Latina. Esta realidad por cierto, tiene varios matices y algunas diferencias en el diseño propiamente dicho, hecho que se presenta a través de un análisis comparado vinculado precisamente al funcionamiento procedimental de las democracias latinoamericanas sustentado principalmente en el rol que cumplen los organismos de la administración electoral.

Tendrá sentido entonces observar cómo el funcionamiento de los organismos que conforman la administración electoral latinoamericana (variable independiente) impacta de una forma directa y notable sobre la democracia procedimental en América Latina (variable dependiente).<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> No se trata de decir que la democracia en América Latina se debe exclusivamente a la administración electoral, sino que ésta ha sido y es un factor fundamental que contribuye a lograr una democracia consolidada y a una mejor calidad de la misma. Efectivamente, el punto de partida para hablar de democracia se encuentra en la correcta realización de elecciones libres y competitivas, que según el modelo latinoamericano por excelencia (como se detallará en el segundo capítulo de esta tesis) está reflejado en la actuación y desempeño del o los organismos

La presente investigación tiene, en consecuencia, tres objetivos. El primero de ellos es el de comprobar la importancia que han tenido las cuestiones procedimentales en el desarrollo de la democracia en América Latina. El segundo objetivo consiste en explorar por qué en Latinoamérica se han consolidado “democracias electorales” sustentadas en el funcionamiento de procedimientos y reglas provenientes, en la mayoría de casos, de organismos autónomos e independientes que conforman la administración electoral de los países de la región. Y finalmente, el tercer objetivo consiste en analizar y explicar el papel e impacto que ha tenido la administración electoral, a través de los órganos independientes que la conforman, en la democracia de los países de América Latina, comprobando justamente que este diseño institucional se ha constituido en una tendencia regional y mundial.

Para cumplir tales objetivos y comprobar la hipótesis planteada se responde a la pregunta: ¿cuál ha sido el impacto e importancia que ha tenido la actuación de la administración electoral en la democracia latinoamericana?

Para responder a esta pregunta y demostrar la hipótesis planteada, metodológicamente se utiliza el mecanismo de descripción-explicación, por medio del cual se desarrollan los temas vinculados a lo que significa el procedimiento en la democracia, la administración electoral y las que constituyen sus principales características.

---

del Estado que conforman la administración electoral de cada país. Sin embargo, se reconocerá también aquí que el hecho de alcanzar elecciones regulares y genuinas no confiere legitimidad democrática a los nuevos gobiernos. Las elecciones por sí mismas no pueden superar tampoco viejos “males” latinoamericanos como la desigualdad económica y social así como algunas tradiciones socioculturales. A su vez, la competencia electoral no hace mucho para estimular la renovación, desarrollo o fortalecimiento de los partidos políticos en muchos países. Pero este tipo de situaciones no significa que las elecciones son inútiles o que no se debe continuar presionando por elecciones libres y justas. En ese sentido, se intentará demostrar que si la administración electoral comienza a fallar en los países latinoamericanos, la democracia se tambalea desde sus cimientos: todo lo que se construye después no tendrá bases sólidas.

En ese sentido, como se ha expresado anteriormente, nuestra variable dependiente está constituida por la fortaleza de la democracia procedimental en América Latina, y se ha considerado oportuno proponer un análisis de esta cuestión, no solamente contemplando las cuestiones que tienen que ver con sus denominados aspectos básicos o mínimos, sino también a través de la presentación de los principales conceptos vinculados al tema del proceso de evolución de la democracia, que son los de autoritarismo, transición y consolidación, lo cual se realiza en este primer capítulo.

Se plantea por tanto que el procedimiento en la democracia latinoamericana (tan minimizado hoy en día), sustentado principalmente en el trabajo de los organismos electorales, ha sido fundamental para el desarrollo y la evolución de la democracia en la región, y que, en algunos casos, el procedimiento viene contribuyendo también a la obtención y/o mejora de otras dimensiones de la democracia, a través de los programas de educación ciudadana desarrollados por la administración electoral en un gran número de países de la región.

Una de las principales cuestiones que se afirma a lo largo de la presente investigación es que el diseño institucional de los órganos electorales latinoamericanos incide en la calidad de las elecciones, tanto así que el esquema de organismo electoral autónomo e independiente es en la actualidad, una tendencia en la región.

A partir de este enfoque se podrá comprobar entonces la relación con la transparencia en los procesos electorales, ya que en América Latina, la misma se encuentra en proceso de construcción y en ese vínculo los organismos electorales de la región forman parte principal de un conjunto de instituciones y de reglas que determinan conjuntamente la probidad de los procesos electorales. El papel protagónico que desempeñan estas instituciones tiende a ser más visible en las democracias emergentes, en las que son débiles los procesos administrativos y

altos los niveles de desconfianza entre los actores políticos, características que comparten la mayoría de los países latinoamericanos.

En lo que respecta a la explicación de nuestra variable dependiente, se considera adecuado dar inicio a la misma señalando que tanto el difundido estudio de la tercera ola democratizadora, elaborado por Samuel Huntington, conjuntamente con el trabajo realizado por Robert Dahl denominado La Poliarquía, marcan el punto de partida del período de estudio que interesa analizar para los fines de esta tesis. Ambos enfoques ofrecen de hecho algunas herramientas útiles como punto de inicio de los procesos de democratización latinoamericanos, lo que resulta de gran ayuda al momento de delimitar las nociones que sobre el particular interesa manejar.<sup>2</sup>

Con el ánimo de enmarcar claramente esta cuestión, resulta pues prioritario precisar que uno de los conceptos de la ciencia política sobre el que existen mayores controversias con relación a lo que significa o no significa es el término democracia. Por esta razón, se dedican algunas primeras páginas a elaboración de un análisis conceptual sobre este término a partir de la revisión de diferentes textos de autores que abordan su aspecto procedimental.

En ese sentido, en la línea de lo que sostiene Giovanni Sartori: “si se opta por definir la democracia de forma “irreal”, nunca se encontraran “realidades democráticas”. Y cada vez que se afirma “esto es democracia” o “esto no lo es”, está claro que el juicio depende de la definición o de nuestra idea acerca de qué es, qué puede ser o qué debe ser la democracia. Si el hecho de definir la democracia consiste en explicar lo que significa el vocablo, el problema se resuelve rápidamente; basta con saber un poco de griego. La palabra significa, literalmente, poder (kratos) del pueblo (demos). Pero así sólo se ha resuelto un problema de etimología: únicamente se ha explicado un nombre. El problema de

---

<sup>2</sup> El análisis que se plasma en esta investigación se centrará a partir de los inicios de la tercera ola democratizadora: fines de la década del 70 en adelante.



definir la democracia es mucho más complejo. Que la palabra democracia tenga un significado literal o etimológico preciso no sirve de ayuda para entender qué realidad se corresponde con ella ni de qué modo están construidas y funcionan las democracias posibles. No sirve de ayuda porque entre la palabra y su referente, entre el nombre y el objeto hay un trecho muy largo.”<sup>3</sup>

Por su parte, si bien el análisis de Huntington al que se hizo referencia en párrafos anteriores será también un importante punto de partida, se quiere ir más allá en la interpretación analizando la realidad de las democracias latinoamericanas hasta nuestros días.<sup>4</sup>

Contrariamente a lo que ocurre con el tema vinculado a la administración electoral, sobre el que no existen análisis académicos profundos y rigurosos (salvo los casos excepcionales que serán detallados en la presente investigación), se cuenta con una gran cantidad de información y datos sobre la democracia en América Latina, pese a lo cual resulta por lo menos inquietante el hecho que no exista un consenso alrededor del significado del término.

En vista de ello, como se precisó líneas arriba, se considera como concepto matriz para el desarrollo de nuestro planteamiento a La Poliarquía de Robert Dahl.<sup>5</sup> Sirve también para estos fines las ideas que propone bajo el estándar minimalista Joseph Schumpeter, quien señala que la democracia es un sistema político en el que las posiciones principales de poder son llenadas a través de una competencia por los votos del pueblo, y que el método democrático es ese expediente

---

<sup>3</sup> Giovanni Sartori: *¿Qué es la democracia?*, Taurus, Madrid, 2007, pág. 17.

<sup>4</sup> Cabe indicar que se recurre de manera obligada a la obra de Huntington por la importancia que tuvo y la utilidad de su análisis para los fines que persigue esta tesis doctoral, pero es necesario señalar que la etapa de la tercera ola de democratización (1974 – 1989) ya ha sido superada, por lo que se plantea aquí complementar ese estudio con análisis y textos más actuales que tratan la cuestión, como se podrá apreciar a lo largo del desarrollo de este primer capítulo.

<sup>5</sup> Para fines de la presente investigación la postura que mejor contribuye a definir la palabra democracia es la de Robert Dahl, plasmada en su libro *La poliarquía*. Según esta concepción (procedimental), la democracia requiere no sólo elecciones libres, justas y competitivas sino también las libertades que la hacen verdaderamente significativa (como la libertad de organización y la libertad de expresión), fuentes alternativas de información e instituciones que aseguren que las políticas del gobierno dependan de los votos y preferencias de los ciudadanos.

institucional para llegar a decisiones políticas en virtud del cual algunas personas adquieren el poder de decidir mediante decisión popular plasmada a través del voto. Más detalladamente, las organizaciones están en competencia entre sí, y la competencia política, como todas las competencias, se dirige a un consumidor, que es el elector, prometiéndole ventajas y beneficios. Ese mecanismo activa el poder del pueblo y también la recompensa del pueblo. Aunque los partidos prometan demasiado, en cualquier caso, siempre le llega algo al demos.<sup>6</sup>

Al respecto, Sartori señala que: "Esta definición se ha convertido en la definición clásica de democracia. Pero adviértase que la definición de Schumpeter es procedimental, por tanto, es una definición necesaria pero no suficiente, o de cualquier forma no exhaustiva".<sup>7</sup>

En efecto, Schumpeter cuestionó la efectividad de la democracia como sistema que tiene por finalidad la búsqueda del bien común afirmando, por tanto, que ese propósito no era exclusivo de los regímenes democráticos, y que no podía ser un criterio diferenciador respecto de otros sistemas de gobierno. De hecho la teoría schumpeteriana es también conocida como teoría minimalista.

Están también las conceptualizaciones que ofrece Samuel Huntington vinculadas a la democracia, cuando sostiene que "un sistema es democrático cuando el mayor poder colectivo de los que toman las decisiones es seleccionado a través de elecciones justas, honestas y periódicas en las que los candidatos compiten libremente por los votos."<sup>8</sup>

Sin embargo, la precisión sobre el concepto de democracia en América Latina se complica con la conformación de las estructuras socio-económicas y sus efectos electorales. La garantía legal de la participación política universal no basta para

---

<sup>6</sup> Joseph Schumpeter: *Capitalismo, socialismo y democracia*, Orbis Hyspamerica, Vol. 1, Londres, 1983, pág. 269.

<sup>7</sup> Giovanni Sartori: *La democracia en 30 lecciones*, Taurus, Montevideo, 2009, pág. 52.

<sup>8</sup> Samuel Huntington: *La Tercera Ola. Democratización en el Siglo XX tardío*. University of Oklahoma Press, Oklahoma, 1993, pág. 7.

que vastos sectores marginales se integren a los procesos electorales, a pesar de la obligatoriedad del voto en la mayoría de los países en la región. Por otra parte, cuando esa integración se produce, está amenazada por la manipulación, la corrupción, el caciquismo, el clientelismo y otras deformaciones político - culturales enraizadas en varios países o regiones de América Latina.<sup>9</sup>

Por ello, no obstante es cierto que las condiciones de construcción de democracia son, en América Latina, precarias, no menos lo es que hay intentos más serios y consistentes que en el pasado por construir regímenes políticos genuinamente democráticos, generando la posibilidad de pasar de una ilusión o sueño a una esperanza sustentada en bases sólidas.

Si se realiza un breve repaso sobre cuál ha sido la evolución histórica de esta cuestión en la región, se puede concluir en la ocurrencia intercalada de períodos alentadores en cuanto a progresos en el desarrollo democrático, con períodos de una profunda crisis democrática.

En efecto, se puede señalar que en el siglo XX, América Latina se vio ante la alternativa de adoptar regímenes dictatoriales o democráticos. Algunos estados del Cono Sur (Argentina, Chile y Uruguay), fueron los precursores del establecimiento de formas democráticas de gobierno en la región, y luego otros estados siguieron su ejemplo, como se podrá apreciar a continuación.

Uruguay volvió a la democracia durante la Segunda Guerra Mundial, Brasil y Costa Rica lo hicieron a finales de los cuarenta, y en Argentina, Colombia, Perú y Venezuela las elecciones de la década del cuarenta instauraron gobiernos democráticos. Efectivamente, a partir de la Segunda Guerra Mundial el número de países latinoamericanos que se movieron en una dirección democrática fue mucho mayor, y este sistema de gobierno fue presentado como la mejor fórmula política para contrarrestar los efectos de las dictaduras militares y el socialismo extremo,

---

<sup>9</sup> Ibid, pág. 8.

impulsada fundamentalmente por la política del “buen vecino” de Franklin Delano Roosevelt.<sup>10</sup>

Pero la democracia sólo logro perdurar durante décadas en Chile, Costa Rica, Uruguay y Colombia a partir de 1958. En Argentina y Brasil, así como en los países andinos, Bolivia, Ecuador y Perú, se alternaban entre formas autoritarias y democráticas de gobierno. En América Central, en el Caribe y en Paraguay, la democracia ni siquiera llegó a instaurarse. El grado más bajo de democracia se alcanzó entre los años 1960-1970. Entonces, a las dictaduras de la región se sumaron los regímenes militares en casi todos los estados sudamericanos (Brasil 1964, Argentina 1966, Perú 1968, Ecuador 1972, Chile y Uruguay, ambos 1973), de manera que únicamente Costa Rica, Venezuela y Colombia siguieron contando con formas de gobierno democráticas.<sup>11</sup>

De acuerdo a lo que puede apreciarse, a inicios de los años setenta el panorama político fue también tremendamente adverso para la democracia latinoamericana, lo cual se puede reflejar en el hecho referido a que las instituciones democráticas funcionaban apenas en tres países de la región.

Como bien señalan Carlos H. Filgueira, Fernando Filgueira, Sergio Lijtenstein y Juan Andrés Moraes: “Entre 1975 y 1980 tan sólo tres países de América Latina presentaron regímenes democráticos a lo largo de todo el período. De hecho, la gran mayoría de los países atravesaron todo el quinquenio con sistemas autoritarios de diversas características. Entre los factores responsables de los quiebres democráticos, la ingobernabilidad de la democracia fue esgrimida y discutida como la causal más importante por parte de las elites políticas y académicas de la región. El informe de la Comisión Trilateral de 1975,

---

<sup>10</sup> Eira Ramos M.: *Democracia de la tercera ola en América Latina y el papel de la OEA*, Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura, Vol. VIII, N° 1, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 2002, págs. 69-71.

<sup>11</sup> Michael Krennerich y Claudia Zilla: “Elecciones y contexto político”, en Dieter Nohlen, Daniel Zovatto, Jesús Orozco y José Thompson (compiladores): *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México, 2007, págs. 40-43.

argumentaba que en la sobrecarga de demandas y en la incapacidad institucional de procesar las mismas se encontraba buena parte de la explicación de las crisis de gobernabilidad de los países desarrollados y la erosión y quiebre de las democracias jóvenes.”<sup>12</sup>

Al respecto, a partir de 1980 se pudo observar cómo la actuación de los gobiernos se mostraba incapaz de manipular un excedente inexistente para apoyar, entre otras cosas, las actividades económicas tradicionales. El gobierno exhibía una baja capacidad para extraer recursos de la sociedad mediante una política fiscal moderna.<sup>13</sup>

En esa misma línea, se puede sostener que la profunda crisis política, económica y administrativa, así como la ingobernabilidad que se produjo en esa época fue de responsabilidad directa de los respectivos gobiernos, a causa de su incapacidad de gobernar. Por sus resultados desastrosos, se exhibió al gobierno como factor de desgobierno, daño, desorden, costos, decadencia, que desencadenó en hechos de conflicto, delincuencia, empobrecimiento y finalmente, en una profunda sensación de desencanto y desafección con respecto a todo lo que la forma de gobernar de esos años representaba (en muchos casos significó el comienzo de la ruptura de gobiernos autoritarios; en otros fue el quiebre o estancamiento de nacientes democracias).<sup>14</sup>

Posteriormente, junto con la implantación de políticas de ajuste fiscal y liberalización económica, pudo apreciarse que los países latinoamericanos experimentaron un proceso de expansión de la democracia. Al igual que otras áreas del mundo, nuestra región asistió a lo que algunos analistas políticos y

---

<sup>12</sup> Carlos H. Filgueira, Fernando Filgueira, Sergio Lijtenstein y Juan Andrés Moraes: *Calidad Democrática y Gobernabilidad*, en Ismael Crespo Martínez y Antonia Martínez Rodríguez: *Política y Gobierno en América Latina*, Colección de Ciencia Política, Número 19, Valencia, 2005, pág. 88.

<sup>13</sup> Manuel Alcántara: *Los Límites de la consolidación democrática en América Latina*, en *De la reforma y consolidación del sistema político*, Manuel Alcántara e Ismael Crespo (editores), Ediciones Universidad Salamanca, Salamanca, 1995, pág. 31.

<sup>14</sup> Luis F. Aguilar: *Gobernanza y Gestión Pública*, Fondo de Cultura Económica, México D.F., 2006, págs. 57-62.

académicos, pero muy especialmente Samuel Huntington, denominaron la tercera ola democrática<sup>15</sup>, la cual se inició de manera general con el triunfo de la Revolución de los Claveles en Portugal (1974), momento a partir del cual se fueron sucediendo procesos democratizadores en varios países del mundo.<sup>16</sup>

Esto va de la mano con el hecho referido a que, dentro del conjunto de estudios sobre los procesos de consolidación sobre la democracia en América Latina, la atención se ha centrado sobre los partidos, los sistemas electorales y el funcionamiento del sistema presidencial, y en general sobre los problemas entre las “promesas” de la democracia y la persistente desigualdad social y económica en la región. Aún existe pues poca atención sobre el desempeño de las instituciones en la construcción y anclaje de la democracia. El diseño y desempeño de las instituciones políticas son en cierta medida el espejo de la cultura política y democrática de una sociedad, y se convierten, por tanto, en indicadores de la calidad de la democracia en términos de resultados.<sup>17</sup>

Sin embargo, en las últimas décadas se ha asistido a un notorio avance a nivel global de las instituciones democráticas. La recuperación de la democracia y sus posteriores procesos de consolidación en varios países de América del Sur durante los años ochenta (Argentina, Brasil, Chile y Uruguay) y noventa (Paraguay), y los procesos de pacificación en América Central abrieron un nuevo cauce en la expansión universal de las ideas y prácticas democráticas en la región.

---

<sup>15</sup> Samuel Huntington elaboró un enfoque sustentado en lo que él denominó “olas” y “contraolas” de democratización, con la finalidad de realizar un análisis histórico de la democracia en el mundo. El autor identificó la existencia de tres olas, la primera de las cuales se inició con la revolución norteamericana y la revolución francesa, impulsada principalmente por el desarrollo económico, la industrialización, el ascenso de la burguesía y de una clase media, la organización de una clase obrera, entre las principales. La segunda ola de democratización ocurrió en el contexto de la Segunda Guerra Mundial, y estuvo determinada más por factores políticos y militares, que por cuestiones económicas y sociales.

<sup>16</sup> Samuel Huntington. Ob. Cit., pág. 34.

<sup>17</sup> Fernando Barrientos Del Monte: *Organismos electorales y la calidad de la democracia en América Latina: un esquema de análisis*, Revista de Derecho Electoral, Núm. 10, Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, San José, 2010, pág. 7.

## El impacto de la administración electoral en la democracia latinoamericana.

En América Latina, la tercera ola de democratización quedó pues configurada de la siguiente manera:

**Cuadro N° 1: La tercera ola democratizadora**

País	Fecha clave de transición hacia...	
	Autoritarismo	Democracia
Argentina	1976	1983
Bolivia	1964	1982
Brasil	1964	1985
Chile	1973	1990
República Dominicana	1974	1978
Ecuador	1970	1979
El Salvador	1945	1992
Guatemala	1954	1986*
Honduras	1963	1982*
México	1945	1988*
Nicaragua	1945	1984*
Panamá	1968	1990*
Paraguay	1945	1990*
Perú	1968	1980
Uruguay	1973	1985

\* Comienzan regímenes “semi-democráticos”. Fuente: Hagopian y Mainwaring (2005).

En la región, según un estudio presentado por IDEA Internacional en el año 2009: “la tercera ola de la democracia se inició en 1978 en República Dominicana. En 1979 se democratizó el Ecuador, en 1980 el Perú; en 1982 Bolivia y Honduras; en 1983 luego de la Guerra de las Malvinas llegó a su fin la dictadura militar en Argentina; en 1985 finalizaron las dictaduras militares en el Brasil y el Uruguay; en 1986 Guatemala avanzó hacia la democracia; México comenzó su lenta transición hacia la democracia en 1988; Chile, Nicaragua, Panamá y Paraguay se democratizaron en 1990; en El Salvador el giro a la democracia comenzó

## **El impacto de la administración electoral en la democracia latinoamericana.**

lentamente con la reforma constitucional de 1983 y se reafirmó con los acuerdos de Paz en 1992.”<sup>18</sup>

De modo tal que entre 1978 y 1991 todos los países latinoamericanos, a excepción de Cuba y del golpe militar en Haití en ese último año, retuvieron o retornaron a la democracia.

El cuadro antes presentado muestra por un lado, el notable avance de la democracia durante las últimas décadas. Sin embargo, permite visualizar la gravedad de los problemas históricos de la democracia en América Latina, ya que cuatro de las dictaduras que concluyeron en el marco de la tercera ola democratizadora iniciada en 1978 se habían instalado en 1975; una había comenzado en 1954; cuatro durante la década de 1960; las cuatro restantes durante los años setenta. El promedio de duración de los regímenes autoritarios en estos quince países fue de veintitrés años. Hay que considerar además, que no todas las transiciones desembocaron en regímenes plenamente democráticos.<sup>19</sup>

Luego, como agregan los anteriormente citados Carlos Filgueira, Fernando Filgueira, Sergio Lijtenstein y Juan Moraes, en el quinquenio 1995-2000 “se pasó de aquel continente plagado por autoritarismos de diverso tipo y color, hacia un marcado predominio de la democracia (procedimental) en América Latina hasta cubrir la casi totalidad de la región a excepción de Cuba.”<sup>20</sup> Podría exceptuarse también los casos de México (con una regularización de sus procedimientos electorales, y por ende en pleno proceso de reforma de sus instituciones electorales, lo cual significó la estabilización de su administración electoral, con el Tribunal Federal Electoral y el Instituto Federal Electoral a la cabeza) y Perú, en donde gobernaba Alberto Fujimori como Presidente y los órganos electorales eran “tomados” poco a poco, llegándose incluso a dividir la administración electoral

---

<sup>18</sup> Internacional IDEA: *Panorama de la relación entre think tanks y partidos políticos en América Latina*, Estocolmo, 2009, pág. 27.

<sup>19</sup> Ibid, pág. 27.

<sup>20</sup> Carlos H. Filgueira; Fernando Filgueira; Sergio Lijtenstein y Juan Andrés Moraes. Ob. Cit., pág. 89.



## **El impacto de la administración electoral en la democracia latinoamericana.**

(aprovechando el cambio a la Constitución de 1993), la cual pasó a estar conformada ya no por un solo órgano electoral (el Jurado Nacional de Elecciones), sino por tres organismos electorales (se crearon además del Jurado la Oficina Nacional de Procesos Electorales y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil).

En efecto, después de aproximadamente tres décadas de diversas formas de transición, los regímenes democráticos están ampliamente extendidos en América Latina. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD consigna en su informe sobre la democracia en América Latina<sup>21</sup>, que luego de aproximadamente veinticinco años de idas y retornos, todos nuestros países cumplen con los criterios básicos del régimen democrático, en su dimensión electoral y política.

Desde los procesos de transición hasta la fecha, en el contexto de la democracia en América Latina, la construcción de instituciones democráticas ha significado una cuestión esencial, ya que han sido el resultado de reformas que han tenido como objetivo consolidar esta forma de gobierno, las cuales en muchos casos no han logrado tener el éxito esperado, o continúan intentando plasmarse.

### **I.1. El contexto de los organismos electorales en el marco del proceso de evolución de la democracia latinoamericana.**

Habiendo enmarcado desde el punto de vista teórico las principales posiciones sobre democracia que para los fines de esta tesis doctoral interesan manejar, conviene aclarar que en este apartado la intención es ofrecer herramientas teórico-conceptuales que permitan responder a la pregunta que sustenta la hipótesis de investigación de esta tesis.

---

<sup>21</sup> Este documento será analizado con mayor detalle en el segundo capítulo de esta tesis doctoral.

Por ello, para poder analizar nuestra variable independiente a partir del segundo capítulo de esta investigación, se necesita primero saber en qué consistió el proceso de evolución de la democracia en la región. Para tales fines, y con el objetivo de identificar cuál es la relación entre los procesos de transición y consolidación de la democracia con las elecciones y los organismos electorales, se desarrolla el contexto en cuyo marco comienzan a adquirir relevancia este tipo de instituciones que constituyen la administración electoral, teniendo como referencia aquellas ideas, autores y datos de organizaciones internacionales que, en nuestra opinión, enfocan de una manera más adecuada cuál ha sido el camino en la construcción de la democracia latinoamericana.

Por tal motivo, se presenta a continuación una descripción teórica y evolutiva en el tiempo de aquellos conceptos y procesos sobre los cuales resulta relevante profundizar para un mejor entendimiento acerca de los orígenes de la participación e importancia de la administración electoral en América Latina.

En este orden de ideas, es necesario remarcar que, en el contexto de la tercera ola de democratización, se produjo el proceso por medio del cual un gran número de países latinoamericanos que se encontraban bajo el mando de regímenes autoritarios pasaron a adoptar gobiernos democráticos. Y la administración electoral ha sido, en la mayoría de los casos, una gran protagonista de estos hechos.

En primer lugar, es importante afirmar que los procesos de transición y consolidación de la democracia están, en América Latina, íntimamente ligados con el funcionamiento de organismos electorales especializados, puesto que la instauración formal de unos mínimos procedimentales, que definen el orden de los regímenes democráticos, no es otra cosa que el inicio del proceso de consolidación democrática. Por tanto, las nuevas reglas, mecanismos y procedimientos, necesitaron para su realización efectiva de un complejo proceso

de institucionalización, cuyo principal componente fue el aprendizaje político que se desarrolló durante el período de transición.<sup>22</sup>

En efecto, el proceso de transición por el cual transcurrió América Latina estuvo guiado por transformaciones institucionales que buscaron impactar tanto sobre la estabilidad de las nuevas democracias como sobre el rendimiento de los nuevos regímenes, lo cual sin duda, ha incluido las reformas de los organismos electorales que conforman la administración electoral latinoamericana.<sup>23</sup>

De hecho, este tipo de organizaciones ha formado parte de lo que se conoce como el “factor de esperanza”, tomando en cuenta que la política de la región después de las transiciones a la democracia ha estado marcada por un ciclo característico: el surgimiento de grandes expectativas sobre el desempeño de los gobiernos democráticos, el subsiguiente desencanto con los líderes en el poder, el fortalecimiento de la oposición en la que se depositan grandes esperanzas, etc, por lo que las elecciones periódicas, con el inevitable cambio en el partido de gobierno y las cámaras, han permitido la posposición de las expectativas de un orden social más justo.<sup>24</sup>

En la línea de lo que señalan expertos y funcionarios del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) Joseph Thompson y Roberto Cuellar: “en los primeros años de la transición, los ojos de todos los actores políticos estuvieron sobre la administración electoral de los países, pues de su efectivo desempeño y su imparcialidad dependía la ruptura con las prácticas dictatoriales del pasado y el establecimiento de un nuevo régimen de libertades.”<sup>25</sup>

---

<sup>22</sup> Ismael Crespo: *¿Hacia dónde van las democracias latinoamericanas?*, en Manuel Alcántara e Ismael Crespo (editores), Ob. Cit., pág. 20.

<sup>23</sup> Ismael Crespo y Antonia Martínez: *La calidad de la democracia en América Latina*, en Ismael Crespo y Antonia Martínez: *Política y Gobierno en América Latina*, Colección de Ciencia Política, Número 19, Tirant lo blanch, Valencia, 2005, pág. 408.

<sup>24</sup> Jose Luis Velasco: *Democratización y conflictos distributivos en América Latina*, en Waldo Ansaldi: *La democracia en América Latina, un barco a la deriva*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2008, pág. 142.

<sup>25</sup> Joseph Thompson y Roberto Cuellar: *La organización electoral en América Latina. Situación, perspectivas y comparación con otras experiencias*, en Foro internacional, Bogotá, 2006, pág. 1.

En ese sentido, la unidad de análisis más lógica para las negociaciones previas a la transición, son las instituciones electorales, que se cuentan entre las más transparentes de los regímenes electorales autoritarios, considerando por ejemplo, entre otras cosas, que por definición la información sobre su desarrollo debe estar a disposición de los partidos de la oposición. Asimismo, las instituciones electorales son a menudo el principal ámbito legal donde ocurre el conflicto de poderes durante la apertura de tales regímenes, y los logros que la oposición consigue antes de la “liberalización” pueden conducir a cambios susceptibles de derribar al régimen autoritario.<sup>26</sup>

Más aún, se afirma aquí que una vez implantados los procesos de transición a la democracia, los organismos electorales fueron justamente los que garantizaron que la democracia (procedimental) lograda, no se vea apañada por actos de carácter irregular o autoritario.

### **I.1.1. Autoritarismo en América Latina.**

En América Latina entonces, fue precisamente en el intervalo entre el fin de los autoritarismos y el inicio de la democracia donde la organización de las elecciones adquirió gran importancia, y en la etapa de consolidación de la democracia la eficiente gestión de los procesos electorales es la que mínimamente sirvió de dique de contención para no regresar hacia el autoritarismo u otra forma no democrática de gobierno.

Por ello, si bien es cierto que el surgimiento de los regímenes autoritarios en América Latina se realizó principalmente entre las décadas de 1960 y 1970 (por tanto, fuera del período de análisis que esta tesis doctoral pretende abarcar),

---

<sup>26</sup> Todd A. Eisenstadt: *Instituciones judiciales en un régimen en vías de democratización: solución legal frente a solución extralegal de los conflictos poselectorales en México*, Foro Internacional, El Colegio de México, México D.F., 1999, pág. 301.

resulta conveniente abordar este tipo de antecedente para entender de dónde, cómo y porqué se produjo este proceso de evolución de la democracia latinoamericana.

Se afirma entonces que es justamente el autoritarismo ocurrido en la región el que sustenta el gran protagonismo que tuvieron las instituciones electorales de la mayoría de países (sobre todo a partir de finales de los setenta pero con mucha mayor fuerza a comienzos del siglo XXI), ya que como se ha venido precisando, la correcta actuación, eficiencia e independencia de estas organizaciones, en la mayoría de casos, hizo frente a los constantes abusos de gobiernos de este tipo, constituyéndose en el primer paso que había que dar para superar los períodos autoritarios, etapa que terminó significando el inicio del largo camino que fue necesario recorrer con la finalidad de construir procesos democráticos.

En ese sentido, el primer concepto a abordar de manera breve es precisamente el de autoritarismo, y Juan Linz es uno de los autores que más ha contribuido a desarrollar este término en los sistemas políticos contemporáneos planteando esta definición: “Los regímenes autoritarios son sistemas políticos con un pluralismo político limitado y no responsable; sin una ideología elaborada y propulsiva (sino con las mentalidades características); sin una movilización política intensa o vasta (excepto en algunos momentos de su desarrollo), y en los que un jefe (o tal vez un pequeño grupo) ejerce el poder dentro de límites que formalmente están mal definidos pero que de hecho son fácilmente previsibles”.<sup>27</sup>

El autoritarismo puede ser tanto el resultado de gobiernos arbitrarios que gobiernan por la fuerza, sin restricciones institucionales o legales, como el resultado de gobiernos débiles, incapaces de mantener el orden y la ley y de desempeñar las funciones reguladoras que exige la economía.

---

<sup>27</sup> Juan Linz: *Una teoría del régimen autoritario. El caso de España*, en M. Fraga et. al.: *La España de los 70, El Estado y la Política*, Vol. III, Moneda y Crédito, Madrid, 1974, pág. 1474.

En efecto, como señala Ismael Crespo, en América Latina “la democracia como orden político, se mostró incapaz de atenuar la polarización ideológica, de responder a los conflictos planteados y de atender a las demandas solicitadas. De esta manera, actores e instituciones comenzaron a situarse al margen del sistema, en una clara actitud de menosprecio hacia los procedimientos democráticos”.<sup>28</sup>

En muchos países, particularmente en los latinoamericanos, la gran heterogeneidad de sus respectivas estructuras sociales y la no correspondencia entre sus diferentes requisitos de reproducción produjeron un déficit de hegemonía o, si se prefiere, una ausencia de objetivos nacionales suficientemente integradores, que fueron cubiertos o compensados por tendencias autoritarias. Efectivamente, en países en desarrollo se dio a menudo una mezcla explosiva, que consistió en la combinación de una apreciable capacidad de ejercer presión desde los más diversos sectores, junto con una escasez relativa de recursos y pocos criterios de legitimidad acerca de las formas de realizar la repartición de los ingresos. Ello condujo a situaciones de ingobernabilidad democrática y a un incremento de tendencias autoritarias que en ocasiones, como es el caso de América Latina, hicieron eco a una historia marcada por la existencia de caudillos regionales y militares, destructores de la unidad nacional. Estas formas de autoritarismo han estado asociadas en la región a sociedades en las que predominó la hacienda y la economía de exportación minera o agraria.<sup>29</sup>

Es necesario señalar que una de las formas principales de autoritarismo que constituye el tipo más difundido en el siglo XX, particularmente en América Latina, fueron los regímenes autoritarios burocrático militares, caracterizados por una coalición guiada por oficiales y burócratas y por un bajo nivel de participación

---

<sup>28</sup> Ismael Crespo: *¿Hacia dónde van las democracias latinoamericanas?*, Ob. Cit., pág. 14.

<sup>29</sup> Instituto Interamericano de Derecho Humanos – CAPEL. Diccionario electoral. Disponible en: [http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red\\_diccionario/autoritarism.htm](http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red_diccionario/autoritarism.htm)

política. A menudo dicho régimen se apoyó en un partido único, aunque a veces, pudo tolerar cierto pluralismo partidista pero sin competencias libres.<sup>30</sup>

### **I.1.2. El proceso de evolución de la democracia latinoamericana.**

Teniendo claro este antecedente referido al autoritarismo, se comienza a partir de ahora a desarrollar aquellos aspectos del proceso de evolución de la democracia en América Latina que interesan para fines de esta investigación. Por ello, es conveniente señalar que existen varios planteamientos en lo que respecta a su contenido.

Como primer planteamiento se encuentra aquel que sostiene que en América Latina durante los años ochenta se produjo lo que se denominó “ciclo de procesos de democratización política”, el cual ocurrió de tres maneras diferentes según los países de los que se hable: las transiciones hacia la democracia como una restauración democrática en países que antes tenían importantes experiencias democráticas (como Chile o Uruguay); procesos fundacionales en países con poca historia democrática (como en muchos países de Centroamérica); o como procesos lentos de cambio que finalmente realizaron un salto democrático (como en México).<sup>31</sup>

Otro planteamiento importante desde el punto de vista politológico, es el referido a la existencia de tres períodos en la evolución democrática en la región: el período de la transición de regímenes militares a regímenes democráticos; el de la

---

<sup>30</sup> Juan Linz: *Regímenes totalitarios y autoritarios*, en F.I. Greenstein y N.W.Polsby (comps.), *Handbook of political science*, Addison-Wesley, Vol. III, Reading, Massachusetts, 1975, págs. 234-248.

<sup>31</sup> Manuel Antonio Garretón: *Hacia una nueva era política: estudio sobre las democratizaciones*, Fondo de Cultura Económica, México D.F., 1995, pág. 54.

consolidación que siguió a la transición; y finalmente, el de la post consolidación referido a los estudios de mediados de los noventa hasta la fecha.<sup>32</sup>

Un tercer enfoque que describe esta cuestión hace referencia a la ocurrencia de cuatro procesos: transición, instauración, consolidación y crisis (en cuanto a cambio político: de autoritarismo a democracia). Dentro de este esquema, se entiende a la transición democrática, como el periodo ambiguo e intermedio en el que el régimen ha abandonado algunos caracteres determinantes del ordenamiento institucional anterior, sin haber adquirido todos los caracteres del nuevo régimen democrático que se ha instaurado. La transición se inicia entonces cuando comienzan a ser reconocidos los derechos civiles y políticos en base de cualquier ordenamiento territorial, realidad que se consagra en unas primeras elecciones libres y competitivas.<sup>33</sup>

Dentro de este marco de referencia, la democracia empieza a ganar terreno nuevamente a partir del período 1976-1977, en el que, aparentemente, había llegado la hora para cierta liberalización de los regímenes militares y del retorno de los civiles al poder, puesto que, sobre la base de las cifras disponibles, se podía comprobar la realización de doce procesos electorales en 1978. Esta intensa actividad electoral pareció augurar una vuelta a los procedimientos representativos, con algunos casos ambiguos intermedios, ya que por ejemplo, el referendo chileno y la quinta reelección del presidente Stroessner en Paraguay no fueron una señal del fin de sus sistemas despóticos; en Venezuela y Colombia se produjeron elecciones de manera regular, lo cual no ameritaba considerarlas sucesos notables o importantes; en Brasil, las elecciones legislativas tuvieron lugar dentro de un marco de condiciones y restricciones destinadas a asegurar la continuidad del régimen, aunque de todas maneras fueron desfavorables para el gobierno; en Perú, Ecuador y Bolivia, las compulsas electorales tuvieron como principal objetivo preparar el retorno de civiles al poder, el libre juego de las

---

<sup>32</sup> Steve Ellner: *La literatura creciente de la democracia latinoamericana*, Revista venezolana de economía y ciencias sociales, Vol. 8, Núm. 1, Caracas, 2002, pág. 141.

<sup>33</sup> Leonardo Morlino: *Democracia y democratización*, CEPCOM, México D.F., 2005, págs. 146-147.



instituciones democráticas y un repliegue ordenado de los militares a los cuarteles.<sup>34</sup>

La adaptación del Estado militar a la vida civil, por amplia que sea, en modo alguno equivalía a un retorno a la normalidad democrática. De hecho, una transición de una regla autoritaria puede producir una democracia o puede terminar con un régimen democrático liberalizado (dictablanda) o una democracia restrictiva e iliberal (democradura).<sup>35</sup>

Es necesario precisar también que la democratización no fue un proceso sencillo ya que significó siempre un riesgo, puesto que implicó un movimiento encaminado a un sistema político, caracterizado por elecciones libres, libertades cívicas y la tolerancia de una oposición significativa pero a la vez constructiva y leal. De hecho, el conjunto de teorías disponibles ha servido de poco para explicar la secuencia temporal, la incidencia geopolítica o la duración de ciertas experiencias de democratización, ya que, por ejemplo, es bastante llamativo que a mediados de la década del setenta dos de las más arraigadas democracias latinoamericanas (Uruguay y Chile) fueran suprimidas, y el principal intento de restaurar la democracia en el país en el que, por diversas condiciones ello se presentaba como lo más probable (Argentina) terminó en un gran fracaso. Pocos años más tarde, cuando la restauración democrática volvió a ser un proceso significativo en la región latinoamericana, la transición se produjo en primer lugar en aquellos países cuyas estructuras socioeconómicas y tradiciones políticas parecían comparativamente poco promisorias (Perú, Ecuador y, en un sentido especial, la República Dominicana). No existen pues bases sólidas a partir de las cuales un observador podría haber predicho con razonable grado de exactitud, a comienzos de la década del setenta, esta particular pauta de democratizaciones en los países referidos. Ni siquiera con el beneficio que otorga la mirada retrospectiva es posible

---

<sup>34</sup> Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter y Lawrence Whitehead: *Transiciones desde un gobierno autoritario*, Paidós, Vol. 4, Buenos Aires, 1988, pág. 172.

<sup>35</sup> Ibid, pág. 173.

asignar un alto grado de probabilidad a los desenlaces que efectivamente se produjeron luego.<sup>36</sup>

Sobre esta cuestión, se considera de utilidad el hecho de considerar que la transición de un régimen autoritario a un sistema democrático consistió en dos procesos simultáneos, aunque en cierta medida autónomos: un proceso de desintegración del régimen autoritario, que a menudo debía asumir la forma de una liberalización, y un proceso de instauración de las instituciones democráticas. Aunque estas dos transformaciones fueron plasmadas, ambas, por los rasgos particulares del antiguo régimen, en algún momento debieron establecerse instituciones específicamente democráticas.<sup>37</sup>

Si se quiere por tanto establecer una definición simple, corta, clara y precisa, puede señalarse también que una transición consiste en el intervalo entre dos regímenes, en este caso, entre el autoritarismo y la democracia.<sup>38</sup>

En efecto, durante las décadas de los 80 y 90 los países de América Latina llevaron a cabo un doble proceso de transición. Por un lado se permitió recorrer el camino desde regímenes autoritarios hacia regímenes democráticos, y por otro se incluyeron los procesos de ajuste y reformas estructurales. Ambas transiciones estuvieron pautadas por transformaciones institucionales que buscaron impactar sobre la estabilidad de las nuevas democracias así como sobre el rendimiento de los nuevos regímenes.<sup>39</sup>

Lo ocurrido en estos años puede puntualizarse indicando que durante la década de 1980, las transformaciones operadas en el contexto internacional, tanto en el orden político como económico, y los factores de carácter doméstico, como la pérdida de la eficacia y de la legitimidad de estos regímenes, desembocaron en la

---

<sup>36</sup> Ibidem, pág. 92.

<sup>37</sup> Ibidem, pág. 92.

<sup>38</sup> Philippe C. Schmitter, en Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter y Lawrence Whitehead. Ob. Cit., pág. 20.

<sup>39</sup> Ismael Crespo y Antonia Martínez, Ob. Cit., pág. 408.

quiebra de los regímenes autoritarios. Los excesos represivos cometidos por éstos produjeron una revalorización en la memoria histórica de la democracia como un concepto instintivo y opuesto de la experiencia política anterior. Sin embargo, en la práctica política, esta reinstauración del sistema democrático en los países de América Latina planteó el problema adicional de distinguir entre lo que suponía un mero cambio de régimen político de una efectiva democratización de las instituciones estatales, de los procedimientos competitivos y de los mecanismos participativos.<sup>40</sup>

Precisamente, la democratización está compuesta, si cabe, de una complicada interrelación de un número de factores que impactan directa e indirectamente en el entendimiento de la transición y la consolidación del proceso. Este cóctel valora cuestiones estructurales, de agencia y factores internacionales así como un conjunto entretejido de factores condicionantes del proceso de consolidación (sociedad civil, sociedad política, Estado de derecho, funcionamiento de la burocracia estatal y la sociedad económica).<sup>41</sup>

Como podrá notarse, los denominados procesos de transición a la democracia trajeron el replanteo de una serie de problemas, como por ejemplo el tema de la representación política o el significado del concepto ciudadanía. La explosión de expectativas que históricamente acompañaron al hecho de pasar del autoritarismo a la democracia, desembocó rápidamente en nuestros países en el desencanto y en el debilitamiento de la adhesión de los ciudadanos a los nuevos y todavía frágiles marcos institucionales.<sup>42</sup>

Se considera adecuado utilizar la palabra “redemocratización” para definir estos casos, porque se trata de países que pasaron por un proceso de regreso o vuelta

---

<sup>40</sup> Ismael Crespo: *¿Hacia dónde van las democracias latinoamericanas?*, Ob. Cit., pág. 14.

<sup>41</sup> Jorgen Elklit y Andrew Reynolds: *El impacto de la administración electoral en la legitimidad de las democracias emergentes: una nueva agenda de investigación*. Disponible en <http://www.nd.edu/~kellogg/publications/workingpapers/WPS/281.pdf>

<sup>42</sup> Gerardo Caetano: *Distancias críticas entre ciudadanía e instituciones. Desafíos y transformaciones en las democracias de la América Latina contemporánea*, en Waldo Ansaldi: Ob. Cit., pág. 177.

a un sistema democrático. En efecto, si se toman como base razones abstractas e históricas, se podrían proponer algunos caminos particularmente admisibles y diferenciables que llevaron a poner término a los regímenes autoritarios y a iniciar el proceso de redemocratización. En los tres primeros, la guerra y la conquista desempeñaron un papel integral en el proceso de redemocratización. El balance entre la fuerza previa de la democracia, la unión o desunión política del país conquistado y el papel de las potencias externas en el proceso de redemocratización pudo bastar para que se justifique distinguir tres categorías: restauración interna luego de una reconquista externa, reformulación interna y la instauración democrática controlada desde el exterior.<sup>43</sup>

Por ello, la transición democrática está completa cuando se ha llegado a un acuerdo suficiente acerca de los procedimientos políticos para producir un gobierno electo, cuando un gobierno llega al poder como resultado del voto popular libre, cuando este gobierno tiene autoridad para generar nuevas políticas públicas y cuando los poderes ejecutivo, legislativo y judicial generados por la nueva democracia no tienen que compartir el poder con otros poderes fácticos, como por ejemplo es el caso de las fuerzas armadas.<sup>44</sup>

Sin embargo, durante el período de las transiciones, la negociación entre las élites políticas favoreció los iniciales impulsos redemocratizadores, pero, a su vez, se constituyeron en frenos que, en el mediano y largo plazo, terminaron por dificultar la consolidación democrática. En otros términos, las condiciones de la transición que permitieron la instauración del régimen mostraron luego una escasa capacidad para resolver de manera eficaz los obstáculos, incluso aquellos generados por el propio funcionamiento del sistema, que impidieron el reforzamiento y la profundización de la democracia como sistema político. Por ello,

---

<sup>43</sup> Alfred Stepan: *Caminos hacia la redemocratización*, en Philippe C. Schmitter y Lawrence Whitehead (Comps.) *Transiciones desde un Gobierno Autoritario*, Vol. 3, Paidós, Buenos Aires, 1988, pág. 105.

<sup>44</sup> Juan Linz y Alfred Stepan: *Problemas de la transición y consolidación democrática en Europa del Sur, América del Sur y Europa Poscomunista*, The John University Press, Baltimore, 1996, pág. 115.

en el momento de centrar el análisis sobre la consolidación, se muestra básico prestar atención a las modalidades de resolución de las cuestiones planteadas en las transiciones.<sup>45</sup>

Estos puntos de vista son parte de los numerosos estudios que sobre las transiciones han realizado diversos autores, conformando la aparición de lo que se ha denominado como un nuevo tipo de científico social: el transitólogo.

Con el fin de enriquecer la discusión que se viene planteando con desarrollos actuales con respecto a este tema, Alberto Vergara sostiene que: “El transitólogo se enfrentaba a distintas formas de transiciones y a países con situaciones sociales, políticas y culturales muy diferentes, pero que tenían un punto en común: todos abandonaban el autoritarismo. Así, el estudio de estas transiciones no se centró en las condiciones estructurales (económicas, sociales y culturales) que permitían los cambios de régimen sino en la forma en que los líderes políticos actuaban para conseguir tales transiciones. Para los transitólogos, el advenimiento de las democracias fue, sobre todo, el producto de la negociación entre líderes políticos de oposición y las cúpulas en el poder. Esta negociación generalmente había terminado inclinando la balanza hacia los aperturistas, lo cual permitió a las cúpulas militares conseguir una salida decorosa con algún tipo de impunidad negociada. El estudio de las transiciones se centró en momentos muy cortos pero claves para la caída de los autoritarismos. El estudio de las transiciones se centraba, entonces, en algunos meses de negociaciones hasta las primeras elecciones libres. Cuando éstas se llevaban a cabo, la transición a la democracia había terminado.”<sup>46</sup>

Este tipo de investigación, centrada en las estrategias utilizadas por las élites políticas para conseguir la democratización, fue de gran utilidad para explicar las transiciones, pero resulta menos poderosa para explicar los lentos procesos de

---

<sup>45</sup> Ismael Crespo. Ob. Cit., págs. 16-17.

<sup>46</sup> Alberto Vergara: *Ni amnésicos ni irracionales: las elecciones peruanas de 2006 en perspectiva histórica*, Solar, Lima, 2008, págs. 121-122.

consolidación de la democracia. Suelen asumir que hay un momento en el cual se transita del autoritarismo a la democracia; pero el paso a la democracia también se puede analizar en muy largos periodos de democratización.

En efecto, la mayoría de los estudios sobre las transiciones de las dictaduras a las democracias se centró en sus aspectos institucionales. En contrapartida, se prestó menos atención a los condicionantes de esos procesos. Dicho de otra manera, como señala Waldo Ansaldi: “las actuales democracias latinoamericanas han sido estudiadas más polítológica que sociológicamente, es decir, centrando el análisis en el régimen democrático antes que en sus condiciones de posibilidad y de realización.”<sup>47</sup>

La democratización de América Latina también provocó un resurgimiento del clientelismo y el populismo. Paradójicamente, estas y otras formas de movilización política autoritaria le dieron estabilidad a los regímenes latinoamericanos, diluyendo las demandas sociales, reemplazando la organización autónoma de los ciudadanos y evitando la polarización política. Estos fenómenos constituyeron, a la vez, un resultado de la debilidad de la democracia, una causa de esa debilidad y un elemento estabilizador.

A modo de ejemplificar lo que hasta aquí se viene señalando, resulta interesante comentar sobre el proceso de transición ocurrido en el Perú, donde en 1980, después de doce años con un régimen militar, se produjo un retorno a la vida política libre, a través del regreso a las urnas y al estreno de una Constitución (la de 1978) con novedosas instituciones que garantizarían que los desencuentros entre Parlamento y Ejecutivo no se repitiesen. Este sistema funcionó durante doce años, período luego del cual Alberto Fujimori dio el autogolpe de Estado del 5 de abril de 1992, justificando su decisión así como la implementación de una nueva Constitución (en 1993), señalando que los partidos políticos eran unas rémoras, el

---

<sup>47</sup> Waldo Ansaldi: *A mucho viento, poca vela. Las condiciones sociohistóricas de la democracia en América Latina. Una introducción*, en Waldo Ansaldi. Ob. Cit., pág. 32.

Tribunal de Garantías Constitucionales boicoteaba sus proyectos de reforma y el Parlamento impedía que el Ejecutivo pusiera orden en el país.<sup>48</sup> Para muchos, el golpe de Estado del 5 de abril de 1992 en el Perú fue el único golpe de Estado exitoso en América Latina después de la tercera ola de democratizaciones, y cabe precisar que con él y sus transformaciones posteriores, se abrió un periodo complicado para los politólogos, ya que una serie de etiquetas fueron creadas o adaptadas para aquellos regímenes que parecieron establecerse en una zona gris entre democracia y autoritarismo, que se verá a continuación.

### **I.1.3. La denominada zona gris y los procesos de consolidación de la democracia.**

Es necesario tener en cuenta que la democracia no se construye en un solo día, sino que es un proceso y una búsqueda continua de un ideal que quizá nunca termine. La mayoría de los países de la tercera ola no han alcanzado un rendimiento óptimo e integral por parte de sus democracias, o no parecen haber profundizado el progreso democrático que hayan realizado. Existe pues una zona gris, ni blanco ni negro, ni democracia ni autoritarismo, dentro de la cual muchos de los países latinoamericanos vienen transcurriendo o han transcurrido hasta hace poco tiempo.

A este tipo de fenómenos se les denomina también como regímenes híbridos, que serían aquellos que combinan elementos democráticos y autoritarios. Otros términos también utilizados para denominar a esta cuestión son los de autoritarismo competitivo, autoritarismo electoral, semidemocracia y pseudodemocracia.

En palabras de O'Donnell “en la existencia de instituciones formales políticamente democráticas, como la competencia electoral multipartidaria, se enmascara

---

<sup>48</sup> Alberto Vergara. Ob. Cit., pág. 123.

(frecuentemente, en parte para legitimar) la realidad de una dominación autoritaria. Con frecuencia se requiere de la observación e intervención internacional a fin de prevenir la manipulación electoral y el fraude de un régimen autoritario.<sup>49</sup>

En el caso de los regímenes autoritarios competitivos las instituciones democráticas formales son ampliamente vistas como medios principales para obtener y ejercer la autoridad política. Las autoridades del gobierno violan estas reglas con mucha frecuencia, hasta el punto en que el régimen no logra tener los estándares mínimos convencionales para la democracia. En este tipo de regímenes autoritarios competitivos las violaciones de criterios democráticos son lo suficientemente frecuentes y serias para crear un campo de juego desigual entre gobierno y oposición. Aunque se den con regularidad elecciones sin fraude, las autoridades del gobierno abusan constantemente de los recursos del Estado, no ofrecen a la oposición un cubrimiento adecuado de los medios, persiguen a los candidatos de la oposición y a sus seguidores y, en algunos casos, manipulan los resultados de las elecciones. De igual modo, periodistas, políticos de la oposición y otros críticos del gobierno pueden ser espiados, amenazados, perseguidos, arrestados, exilados o –con menor frecuencia– incluso asesinados. Regímenes caracterizados por estos abusos no pueden ser llamados democráticos; el autoritarismo competitivo debe entonces diferenciarse de los tipos de regímenes inestables, frívolos e inconsistentes, que no obstante cumplen algunos estándares de democracia.<sup>50</sup>

Así también, el autoritarismo competitivo es diferente a lo que se puede llamar regímenes electorales de “fachada”, es decir, regímenes en donde los organismos electorales –en aquellos lugares donde operan– carecen de toda eficiencia, legitimidad y fuerza en su actuación. Estos regímenes han sido llamados “pseudodemocracias”, “democracias virtuales” y “autoritarismos electorales”. La línea divisoria entre este tipo de régimen y el autoritarismo competitivo es difícil de

---

<sup>49</sup> Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter y Lawrence Whitehead. Ob. Cit., pág. 9.

<sup>50</sup> Ibid, pág. 163.



trazar, sin embargo, es esencial diferenciar regímenes en los que las instituciones democráticas ofrecen un canal importante a través del cual la oposición puede buscar el poder, de este tipo de regímenes en los que las reglas democráticas simplemente sirven para legitimar un liderazgo autocrático existente.<sup>51</sup>

Como se viene manifestando, una de las mayores características del último periodo de la tercera ola fue el crecimiento sin precedentes del número de regímenes que no son ni claramente democráticos ni convencionalmente autoritarios. Al mismo tiempo, los regímenes militares virtualmente desaparecieron, convirtiéndose, como se ha mencionado en esta tesis doctoral, en regímenes transicionales.

En años más recientes, se han producido algunos casos en los que militares o exmilitares han buscado legitimar sus reglas autoritarias postulándose para el cargo de Presidente de sus respectivos países en elecciones aparentemente multipartidarias, las que sin embargo, han resultado fraudulentas, coercionadas, coercitivas y manipuladas.<sup>52</sup>

La diversidad de los modelos políticos dentro de esta zona es variada. Muchos subtipos o subcategorías posibles pueden potencialmente ser propuestos, y mucho trabajo queda por hacer para evaluar la naturaleza de estas políticas, lo cual, cabe mencionar, no es materia de la presente investigación.

Pero siguiendo la lógica del desarrollo teórico que se viene planteando, se pasa entonces de la transición democrática al proceso de consolidación de la misma. Sobre este particular, el concepto de “consolidación de la democracia”, el que es mencionado a menudo por los teóricos de la democracia, puede ser entendido en el mismo contexto que ha sido presentado para la transición. Sólo se puede alcanzar la consolidación de la democracia cuando los ciudadanos internalizan los

---

<sup>51</sup> Ibidem, pág. 164.

<sup>52</sup> Larry Diamond. *Hacia la consolidación democrática*. Journal of Democracy, Vol. 5, Núm. 3, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1994, págs. 27-29.

valores democráticos y los practican en su vida diaria, hecho que está todavía lejos de alcanzarse como se explica a lo largo de esta investigación.

Al respecto, Larry Diamond define consolidación como “el proceso de lograr una gran y profunda legitimación, de modo que todos los actores políticos importantes, tanto a nivel de élites como de masas, crean que el régimen democrático es el más correcto y apropiado para su sociedad, mejor que cualquier otra alternativa realista que puedan imaginar.”<sup>53</sup>

La definición es absorbente pero es difícil obtener una evidencia confiable y válida acerca del grado de “una gran y profunda legitimación”. Ello, al parecer, sería imposible de alcanzar ya que la legitimación no es sólo un elemento de la consolidación sino también de la etapa de transición, puesto que uno de los objetivos principales de la etapa de transición es la de rehacer un régimen considerado ilegítimo y volverlo legítimo.<sup>54</sup>

Con la finalidad de marcar una clara distinción entre transición y consolidación de la democracia, conviene precisar que una transición se ha completado cuando existe acuerdo sobre los procedimientos que guiarán la democracia y, en base a estos, el ejercicio del poder efectivo (sin interferencia de otros cuerpos) deriva del sufragio popular directo. Por otro lado, la consolidación se refiere al momento en

---

<sup>53</sup> Ibid, pág. 15.

<sup>54</sup> Sobre este tema de la legitimidad vale la pena comentar lo que sostiene Ismael Crespo, en el documento que sobre dicho autor se viene citando. Él manifiesta que la combinación de elementos importantes, como la eficacia política, el desarrollo económico y la cohesión social dotan a un gobierno democrático, fundamentalmente durante los procesos de transición política, de una legitimidad primigenia o de origen, de ahí que el valor agregado otorgado al sistema democrático por la elite política y la sociedad civil de los países de América Latina, durante los procesos de transformación ocurridos en los ochenta, se expresara en contraste con su experiencia histórico-política anterior (autocracia versus democracia). En ese caso, señala Crespo, la democracia encontró su legitimidad como régimen político en sí misma, por su propia existencia, y en contraposición al período autoritario anterior. Sin embargo, este contexto se transformó radicalmente, puesto que en los nuevos compases de los recién surgidos regímenes democráticos, la legitimidad de sus instituciones quedó condicionada por los resultados socio-económicos: la legitimidad del mito fundacional dio paso a una legitimidad del rendimiento, es decir, aquel régimen con capacidad para ofrecer resultados. De esta forma, se constituyeron democracias con legitimidad “por defecto”, ante la ausencia de otras opciones.

que la democracia se convierte en lo que se conoce con la expresión de “el único juego de la ciudad (the only game in the town)”.<sup>55</sup>

Sobre esta cuestión, se considera acertado señalar que son cinco las condiciones que se consideran como necesarias para asegurar la consolidación de un sistema democrático. La primera condición consiste en la existencia o el desarrollo de una sociedad civil libre y activa, entendida esta última como el ámbito público en el que grupos auto organizados y relativamente autónomos, movimientos e individuos buscan articular valores con el objetivo de crear asociaciones y redes de solidaridad para avanzar en la consecución de sus intereses. La segunda condición tiene que ver con la existencia de una “sociedad política”, entendiéndose como el espacio donde los actores políticos compiten por el derecho legítimo a ejercer el control sobre el poder público y el aparato del Estado, para lo cual se requiere que la ciudadanía reconozca como actores válidos a las instituciones que la conforman (los partidos políticos, las legislaturas, las elecciones, las reglas electorales, los líderes y las dirigencias políticas, así como las alianzas entre los diversos partidos). La tercera condición está referida a la necesidad de contar con un Estado de derecho, en donde se respete la legalidad, la predominancia de la ley, el gobierno y el aparato del Estado. La cuarta de ellas está vinculada a la existencia de una burocracia útil y efectiva, la cual es necesaria para proteger derechos ciudadanos y para proveer los servicios básicos que esta misma ciudadanía demanda. También es necesaria para que el Estado pueda ejercer el uso de la violencia legítima dentro de su territorio. Y la quinta y última condición está referida a la vinculación entre economía y sociedad, lo cual implica que una democracia consolidada requiere de una serie de normas, instituciones y regulaciones que funjan como intermediarias entre el Estado y el mercado.<sup>56</sup>

Si bien todos estos estudios y análisis que realizan diversos autores son valiosos para poder explicar qué fue lo que ocurrió en esos años en América Latina, es

---

<sup>55</sup> Juan Linz y Alfred Stepan. Ob. Cit., pág. 5.

<sup>56</sup> Juan Linz y Alfred Stepan: *Hacia una democracia consolidada*, Journal of Democracy. Vol. 7, Nº 2, Baltimore, 1996, pág. 17.

necesario también presentar, a modo de conclusión final el resumen que hace Ismael Crespo, quien señala que: “Utilizar la noción de consolidación democrática como el proceso de reforzamiento propio del sistema para asegurar su persistencia y estabilidad, y prevenir así posibles crisis, no deja de presentar su atractivo político, aunque se muestra insatisfactoria. Este tipo de perspectiva sacrifica, en buena medida, la posibilidad de avanzar en el discernimiento de los frenos que enfrentan estos regímenes, no ya para evitar una recaída autoritaria, sino para hacer consistente (consolidar) una democracia en tanto sistema de orden y competencia. (...) Una vez finalizadas las transiciones políticas e instaurados los sistemas democráticos, resultó evidente que no todos los nuevos regímenes alcanzaron un mismo estado de consolidación democrática. Esta realidad política estuvo determinada por los obstáculos (frenos) que, tras asegurar la persistencia –eliminación de los riesgos de regresión autoritaria- y la estabilidad –preservación de unos procedimientos mínimos de participación y de competencia- del sistema, se plantearon durante los procesos de reforzamiento y de profundización de las estructuras e instituciones democráticas en estas sociedades.”<sup>57</sup>

Es decir, los procesos de transición y consolidación a la democracia efectivamente se han producido y han sido útiles para explicar lo que, posteriormente, en materia democrática ha ocurrido en la región, lo que desde ya justifica su tratamiento en este capítulo de la investigación. Sin embargo, ha podido quedar claro que estos procesos han mostrado también una serie de limitaciones en su alcance, los cuales han ido detallándose a lo largo de este relato.

---

<sup>57</sup> Ismael Crespo. Ob. Cit., págs. 16-25.

## **I.2 El rol de la comunidad internacional en el proceso de evolución de la democracia en América Latina.**

Como bien señala Larry Diamond: “La democracia, en términos generales, es el único régimen legítimo, y los regímenes han sentido una presión sin precedentes (internacional y domestica) para adoptar, o al menos imitar, la forma democrática.”<sup>58</sup>

En esta misma línea de pensamiento Waldo Ansaldi precisa que: “Desde los años ochenta, la cuestión de la democracia está firmemente instalada en las agendas latinoamericanas, lo que la convirtió –como nunca antes en la historia en la región– en eje de políticas interiores y exteriores, más allá de la retórica usual en los discursos de gobernantes y de dirigentes.”<sup>59</sup>

Sobre este particular y con el fin de analizar cuál ha sido el rol de la comunidad internacional frente a los procesos democratizadores en América Latina, se pueden hacer algunos comentarios.

Una cuestión importante a resaltar es el hecho de la revalorización de la democracia durante los años ochenta, noventa y, sobre todo, la primera década del siglo XXI en América Latina. A diferencia del pasado, se viene produciendo una reflexión teórico-conceptual cada vez mayor y más frecuente, por parte de un considerable grupo de científicos y científicas sociales latinoamericanos y latinoamericanistas europeos, en particular politólogos, sociólogos e historiadores, lo que en la práctica viene siendo reflejado por el éxito de estas carreras en algunas universidades a nivel global, y el auge de instituciones intergubernamentales y no gubernamentales como la Organización de Estados Americanos (OEA), IDEA Internacional, el Instituto Interamericano de Derechos

---

<sup>58</sup> Larry Diamond: *Elecciones sin democracia. Pensando sobre regimens híbridos*, Journal of Democracy, Vol. 13, Núm. 2, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 2002, pág. 22.

<sup>59</sup> Waldo Ansaldi. Ob. Cit., págs. 29-30.

Humanos, el Centro Carter, Transparencia, el Instituto Nacional Demócrata (NDI), entre las principales, organizaciones que han dedicado muchos de sus presupuestos al desarrollo e investigación de estos temas.

Ello resulta de suma trascendencia para los fines que nos interesan desarrollar ya que la comunidad internacional, encarnada principalmente en las citadas instituciones, ha apoyado intensamente la creación y/o el fortalecimiento de las organizaciones que conforman la administración electoral de un país, en especial en América Latina. En efecto, durante las últimas dos décadas se ha podido apreciar un aumento del interés por el tema electoral. El fin de la guerra fría, el despliegue global de la democracia, y el nuevo pensamiento sobre el desarrollo alentaron este proceso. Desde finales de los ochenta y comienzos de los noventa, el florecimiento de procesos transicionales y de consolidación de la tercera ola de democratización alrededor del mundo generó una corriente de construcción institucional. Las agencias internacionales entendieron que el buen gobierno no era un lujo que podía ser retrasado, a la espera de que los servicios sociales básicos (tales como la provisión de agua limpia o el cuidado de la salud básica) fuesen cubiertos. En su lugar, el establecimiento de la democracia fue entendida como una precondition esencial para el desarrollo humano efectivo y la lucha contra la pobreza, la desigualdad y los conflictos étnicos. La comunidad internacional de donantes reconoció que la caída de muchas dictaduras corruptas en América, entre otras regiones del mundo, crearon nuevas oportunidades para el desarrollo político.<sup>60</sup>

Las agencias internacionales llevaron adelante, en ese sentido, una triple estrategia para promover la democracia: a) la construcción institucional como prioridad, a través del establecimiento de poderes judiciales independientes y legislaturas efectivas, designadas para frenar y servir de contrapeso de los poderes ejecutivos; b) el fortalecimiento de la sociedad civil, con intentos para

---

<sup>60</sup> Pipa Norris: *Ingeniería electoral: reglas de votación y comportamiento político*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004, pág. 1.

cuidar organizaciones de base, organizaciones no gubernamentales de apoyo y medios de comunicación independientes, y c) el establecimiento de elecciones competitivas, libres y justas, que fue la estrategia que atrajo la mayor atención.<sup>61</sup>

Como explica Pipa Norris: “Hasta los ochenta, la asistencia electoral internacional fue bastante excepcional, aplicada sólo en casos especiales. Pero desde comienzos de los noventa en adelante, observadores internacionales, expertos en la materia y asesores constitucionales jugaron un rol importante en muchas elecciones transicionales en diversos lugares del mundo, incluyendo a América Latina.”<sup>62</sup>

En efecto, en algunos casos ocurridos en este período, la comunidad internacional tuvo un rol fundamental en el asesoramiento y ayuda en implementar comisiones electorales que fuesen responsables de conducir las “primeras” elecciones. Algunos de estos procesos – en lugares como Nicaragua y El Salvador -, fueron exitosos en el sentido en que los partidos políticos aceptaron su organización, ejecución y resultados. En otros casos como Haití, los partidos de oposición rechazaron el proceso y sus resultados, y los observadores internacionales no fueron invitados a intervenir, o fueron incapaces de llevar a los partidos políticos a un acuerdo.<sup>63</sup>

De esta manera, como también ha podido apreciarse en la primera parte de este capítulo, los procesos electorales en América Latina, no sólo los transicionales sino también los desarrollados con posterioridad a este período, han necesitado de la actuación de órganos electorales independientes y eficientes, que generen confianza en el ciudadano y en la comunidad internacional. Esta última ha cumplido también un papel legitimador en dichos procesos, ya que de lo contrario, se corría el peligro de que las suspicacias políticas y una sensación de

---

<sup>61</sup> Ibid, pág. 2.

<sup>62</sup> Ibidem, pág. 3.

<sup>63</sup> Robert A. Pastor: *El rol de la administración electoral en transiciones democráticas: implicaciones para una política y una investigación*, Revista Democratización, Vol. 6, Núm. 4, Frank Cass, Londres, 1999, pág. 14.

desconfianza generalizada se apoderen de la coyuntura, pudiéndose generar hechos lamentables de violencia.

Siguiendo este razonamiento, se puede señalar que muchas veces han ocurrido y ocurren accidentes o errores (que mucho tienen que ver con cuestiones administrativas) durante el desarrollo de un proceso electoral, los cuales pueden ser tomados ya sea con suspicacia política, desconfianza o en todo caso justamente como incapacidad administrativa. Según el caso al que se haga referencia, cada problema administrativo puede ser interpretado por alguno de los partidos políticos o candidatos intervinientes en el proceso como generado intencionalmente por el oponente para hacer daño.

En estas situaciones, producidas sobre todo en países en conflicto o de alta tensión (muchas de ellas ocurridas en América Latina a partir de la década del ochenta), la comunidad internacional ha venido interviniendo en calidad de “vigilante” por denominar su actuación de alguna manera, mientras elaboraban una estrategia para prevenir estos accidentes. Dicha intervención se ha producido, generalmente, en dos modalidades. En primer término a través de su participación para mejorar las habilidades técnicas de aquellos actores que intervienen en la cuestión procedimental de la elección, básicamente se hace referencia aquí a la actuación de los organismos electorales. Y luego realizando una labor de mediación entre los partidos políticos y la administración electoral.

En esta línea de razonamiento, es importante mencionar el involucramiento de la Organización de Estados Americanos (OEA) en el desarrollo de estos temas, organismo que perfiló, luego de un difícil período de estancamiento institucional, lo que habría de ser su nuevo rol, acordando una agenda renovada y colocando a la democracia –su defensa, fortalecimiento y promoción- como uno de sus propósitos esenciales.<sup>64</sup>

---

<sup>64</sup> Eira Ramos M. Ob. Cit., pág. 65.



### **El impacto de la administración electoral en la democracia latinoamericana.**

Producto de la deliberación de grupos de trabajo conformados al interior de este organismo para tales fines, fue diseñado un conjunto de mecanismos que, en principio, atenderían tal propósito, entre los que destacaron:

El Protocolo de Enmienda a la Carta Fundamental de 1948, aprobado en la reunión de la Asamblea General, realizada en Cartagena de Indias, Colombia, en 1985. Allí se incluyó en el preámbulo de la Carta que la democracia representativa es condición indispensable para la paz, estabilidad y el desarrollo de la región, agregándose propósitos esenciales vinculados a la organización, promoción y consolidación de la democracia representativa.

El Protocolo de Washington, aprobado en 1992 con reformas a la Carta, el cual entró en vigencia en 1997, incorporándose al documento como artículo 9.

La Carta Democrática Interamericana, emitida en el año 2001, documento más reciente de la OEA en el que ratificó y amplió su compromiso con la democracia y precisó el mecanismo para reaccionar contra las interrupciones del orden democrático.<sup>65</sup>

Este documento, aprobado el 11 de septiembre de ese año en Lima, Perú, constituyó el instrumento que proclamó como objetivo principal el fortalecimiento y preservación de la institucionalidad democrática en la región. De una forma directa y sencilla, estableció que los pueblos latinoamericanos tienen derecho a la democracia y sus gobiernos la obligación de promoverla y defenderla. A lo largo de sus 28 artículos, que tienen la intención de guiar a los gobiernos de la región en el recorrido hacia la democracia en cuanto a su tratamiento y defensa, se definió por primera vez, lo que los países miembros de la OEA consideraron como características y elementos esenciales de la democracia.

---

<sup>65</sup> Ibid, págs. 85-89.

Si bien se considera que el referido documento debe ser entendido e interpretado de manera integral, resulta interesante presentar los artículos más trascendentes para fines del presente trabajo:<sup>66</sup>

**Cuadro N°2: De la Carta democrática de la OEA**

Artículo 1	Los pueblos de América tienen derecho a la democracia y sus gobiernos la obligación de promoverla y defenderla. La democracia es esencial para el desarrollo social, político y económico de los pueblos de las Américas.
Artículo 3	Son elementos esenciales de la democracia representativa, entre otros, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al estado de derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; el régimen plural de partidos y organizaciones políticas; y la separación e independencia de los poderes públicos.
Artículo 4	Son componentes fundamentales del ejercicio de la democracia la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad, la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública, el respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa. La subordinación constitucional de todas las instituciones del Estado a la autoridad civil legalmente constituida y el respeto al estado de derecho de todas las entidades y sectores de la sociedad son igualmente fundamentales para la democracia.
Artículo 5	El fortalecimiento de los partidos y de otras organizaciones políticas es prioritario para la democracia. Se deberá prestar atención especial a la problemática derivada de los altos costos de las campañas electorales y al establecimiento de un régimen equilibrado y transparente de financiación de sus actividades.
Artículo 16	La educación es clave para fortalecer las instituciones democráticas, promover el desarrollo del potencial humano y el alivio de la pobreza y fomentar un mayor entendimiento entre los pueblos. Para lograr estas metas, es esencial que una educación de calidad esté al alcance de todos, incluyendo a las niñas y las mujeres, los habitantes de las zonas rurales y las personas que pertenecen a las minorías.
Artículo 17	Cuando el gobierno de un Estado Miembro considere que está en riesgo su proceso político institucional democrático o su legítimo ejercicio del poder, podrá recurrir al Secretario General o al Consejo Permanente a fin de solicitar asistencia para el fortalecimiento y preservación de la institucionalidad democrática.
Artículo 23	Los Estados Miembros son los responsables de organizar, llevar a cabo y garantizar procesos electorales libres y justos. Los Estados Miembros, en ejercicio de su soberanía, podrán solicitar a la OEA asesoramiento o asistencia para el fortalecimiento y desarrollo de sus instituciones y procesos electorales, incluido el envío de misiones preliminares para ese propósito.
Artículo 24	Las misiones de observación electoral se llevarán a cabo por solicitud del Estado Miembro interesado. Con tal finalidad, el gobierno de dicho Estado y el Secretario General celebrarán un convenio que determine el alcance y la cobertura de la misión de observación electoral de que se trate. El Estado Miembro deberá garantizar las condiciones de seguridad, libre acceso a la información y amplia cooperación con la misión de observación electoral. Las misiones de observación electoral se realizarán de conformidad con los principios y normas de la OEA. La Organización deberá asegurar la eficacia e independencia de estas misiones, para lo cual se las dotará de los recursos necesarios. Las mismas se realizarán de forma objetiva, imparcial y transparente, y con la capacidad técnica apropiada. Las misiones de observación electoral presentarán oportunamente al Consejo Permanente, a través de la Secretaría General, los

<sup>66</sup> Nótese la marcada determinación de aspectos procedimentales.

## **El impacto de la administración electoral en la democracia latinoamericana.**

	informes sobre sus actividades.
Artículo 25	Las misiones de observación electoral deberán informar al Consejo Permanente, a través de la Secretaría General, si no existiesen las condiciones necesarias para la realización de elecciones libres y justas. La OEA podrá enviar, con el acuerdo del Estado interesado, misiones especiales a fin de contribuir a crear o mejorar dichas condiciones.
Artículo 26	La OEA continuará desarrollando programas y actividades dirigidos a promover los principios y prácticas democráticas y fortalecer la cultura democrática en el Hemisferio, considerando que la democracia es un sistema de vida fundado en la libertad y el mejoramiento económico, social y cultural de los pueblos. La OEA mantendrá consultas y cooperación continua con los Estados Miembros, tomando en cuenta los aportes de organizaciones de la sociedad civil que trabajen en esos ámbitos.
Artículo 27	Los programas y actividades se dirigirán a promover la gobernabilidad, la buena gestión, los valores democráticos y el fortalecimiento de la institucionalidad política y de las organizaciones de la sociedad civil. Se prestará atención especial al desarrollo de programas y actividades para la educación de la niñez y la juventud como forma de asegurar la permanencia de los valores democráticos, incluidas la libertad y la justicia social.

**Elaboración propia en base a la información contenida en la Carta Democrática Interamericana de la OEA.**

Dentro de este marco, cabe resaltar que uno de los aspectos fundamentales que trabaja actualmente la Organización de Estados Americanos (OEA) es el tema de la organización y administración electoral, a través de su Unidad para la Promoción de la Democracia (UPD).

En esta misma línea de trabajo, resulta relevante recalcar el crucial papel que ha cumplido la comunidad internacional en apoyar sobre todo la creación y buen funcionamiento de organismos electorales en el mundo, apoyando la realización de elecciones libres a través de diversos instrumentos o instituciones. Además de las organizaciones ya mencionadas al inicio de este apartado, otros ejemplos a destacar por su labor y esfuerzo, que realizan tanto de manera individual como conjunta sobre esta materia, son las Naciones Unidas<sup>67</sup>, la Fundación Internacional para los Sistemas Electorales – IFES, Elecciones Canadá y la Comisión Europea (EC).

---

<sup>67</sup> A través de distintas instancias como la División de Asistencia Electoral (UNEAD), el Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Fondo de las Naciones Unidas para la Democracia (UNDEF), la Secretaría Ejecutiva y el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (UNDESA).

Ha destacado también, sin lugar a dudas, la acción del Instituto Interamericano de Derechos Humanos<sup>68</sup> a través de su Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), mediante sus labores de acompañamiento y asistencia técnica para los órganos electorales latinoamericanos. Efectivamente, CAPEL fue creado en 1983, iniciando sus labores en 1985, teniendo como principio fundamental la realización de elecciones libres como parte esencial de la teoría y práctica de los derechos humanos, condición de la democracia y fundamento del derecho a la libre determinación y de la paz en la conveniencia nacional e internacional.<sup>69</sup>

CAPEL ha estructurado su trabajo en la región a partir de cinco ejes fundamentales, que son la asistencia técnica electoral, las misiones de observación de elecciones, actividades de capacitación y promoción (cursos, seminarios, etc.), las campañas de educación cívica y los proyectos de investigación así como diversas publicaciones referidas a la materia.

Posteriormente, y como un elemento de apoyo y consolidación para el fortalecimiento de los procesos e instituciones democráticas, CAPEL se constituyó en la Secretaría Ejecutiva de las Asociaciones de Organismos Electorales de Centroamérica y del Caribe (Protocolo de Tikal), de América del Sur (Protocolo de Quito) y de la Unión Interamericana de Organismos Electorales (UNIORE), calidad bajo la cual se ha insertado en la dinámica democrática de los países latinoamericanos como facilitador y sujeto activo de los procesos de construcción y fortalecimiento de la democracia.<sup>70</sup>

Precisamente, estas tres asociaciones son a continuación detalladas junto a otros casos destacados, como organizaciones o instrumentos internacionales que

---

<sup>68</sup> El Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), con sede en San José, fue creado en virtud de un Convenio entre el gobierno de Costa Rica y la Corte Interamericana de Derechos Humanos) como organización internacional que tiene como uno de sus principales objetivos la protección y promoción de los derechos humanos. Es independiente de cualquier gobierno, incluso de la OEA.

<sup>69</sup> Documento elaborado por el IIDH/CAPEL, disponible en [http://iidh-webserver.iidh.ed.cr/multic/UserFiles/Biblioteca/CAPEL/3\\_2010/5cd4331a-21d0-4b93-af48-e2a15b6b0a8d.pdf](http://iidh-webserver.iidh.ed.cr/multic/UserFiles/Biblioteca/CAPEL/3_2010/5cd4331a-21d0-4b93-af48-e2a15b6b0a8d.pdf), pág. 8.

<sup>70</sup> Ibid, pág. 8.

## **El impacto de la administración electoral en la democracia latinoamericana.**

cumplieron una tarea importante para la promoción de la democracia en la región en las últimas tres décadas:

La Resolución 46/130 de la Asamblea General de las Naciones Unidas de diciembre de 1991, en la que se afirmó que es preocupación de la gente determinar métodos y establecer instituciones en lo que tiene que ver con el proceso electoral, así como para determinar sus formas de implementación de acuerdo a sus constituciones y a las respectivas legislaciones nacionales.

La Conferencia sobre la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE) de 1990, en la que se sostuvo que se deberán tener elecciones en intervalos razonables de tiempo de acuerdo a lo que establece la ley, garantizando el voto universal e igual de todos los ciudadanos, asegurando que los votación sea por cédula secreta o a través de un equivalente proceso electoral libre, cuyos votos sean contados y certificados honestamente con resultados oficiales puestos a disposición del público.

La Convención Americana de los Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica), que entró en vigencia en 1978 y fue ratificado por casi todos los países del hemisferio, en la que se señaló en uno de sus artículos que todos los ciudadanos deben ser parte, entre otros temas, de la conducción de los asuntos públicos, directamente o a través de representantes, elegir y ser elegidos en genuinas y periódicas elecciones, con voto universal, igual y secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los votantes, etc.

La Oficina para las Instituciones Democráticas de los Derechos Humanos (ODIHR).

## **El impacto de la administración electoral en la democracia latinoamericana.**

La Asociación de instituciones electorales de América Central y el Caribe, creado bajo el Protocolo de Tikal.<sup>71</sup>

La Asociación de Tribunales Electorales de Latinoamérica, creada bajo el Protocolo de Quito.<sup>72</sup>

La Unión Interamericana de Organismos Electorales (UNIORE), conformada por estas dos asociaciones más los organismos electorales de Canadá, Estados Unidos y México.

El Consejo de Expertos Electorales de Latinoamérica (CEELA), institución integrada por magistrados y ex magistrados de organismos electorales de América Latina.

Además de todo lo expresado anteriormente con respecto a este tema, cabe agregar que la acción de este tipo de organismos ha jugado un papel de pivoteadores, intermediarios o mediadores, aconsejando y apoyando a los organismos de la administración electoral y mejorando su credibilidad. Aunque, como se precisó, no todas las elecciones monitoreadas por grupos internacionales han sido aceptadas por los partidos políticos locales, muchas elecciones controvertidas si lo han sido. De hecho, hace algunos años podía decirse que no

---

<sup>71</sup> La Asociación de Organismos Electorales de Centroamérica y del Caribe (Protocolo de Tikal), se constituyó en 1985 y fue creada con fines de información, cooperación y consulta, sin que ninguna de sus recomendaciones tenga validez obligatoria en los respectivos países. Como consecuencia de su carácter no gubernamental ni éstas ni sus miembros pueden arrogarse representación nacional o internacional alguna.

<sup>72</sup> La Asociación de Organismos Electorales de América del Sur (Protocolo de Quito), se constituyó en 1989. En agosto de ese año, durante la IV Conferencia de la Asociación de Organismos Electorales de Centro América y El Caribe, celebrada en San José de Costa Rica, el IIDH/CAPEL lanzó la iniciativa de la constitución de una asociación análoga en América del Sur, iniciativa que se materializó un mes después, en el primer encuentro de Organismos Electorales de América del Sur, auspiciado por el entonces Tribunal Supremo Electoral de la República del Ecuador y CAPEL, con la firma del Acta Constitutiva de esa Asociación o Protocolo de Quito. Esta Asociación fue creada con fines de información, cooperación y consulta, sin que ninguna de sus recomendaciones tenga validez obligatoria en los respectivos países. Como consecuencia de su carácter no gubernamental ni éstas ni sus miembros pueden arrogarse representación nacional o internacional alguna.

## **El impacto de la administración electoral en la democracia latinoamericana.**

existía suficiente información para saber si la administración electoral de tal o cual país era lo suficientemente autónoma y profesional, o si los partidos y candidatos en contienda eran lo suficientemente libres en campaña, o cual era la oportunidad real que tenía la oposición política para derrotar al gobierno en las siguientes elecciones.

Cabe mencionar que gracias al esfuerzo de este tipo de organismos y de expertos en la materia que han ido apareciendo poco a poco, es que esta situación está comenzando a cambiar.

Asimismo, si se trata de ofrecer un panorama integral acerca de cuál ha sido el rol de la comunidad internacional en la promoción de los temas vinculados a la defensa y promoción de la democracia en América Latina, no se puede dejar de mencionar la participación de los Estados Unidos en estas cuestiones.

Así pues, en el caso de América Latina, en lo que a la tercera ola se refiere, la política de los Estados Unidos promovió la democracia en el hemisferio a través de la defensa de los derechos humanos. Entre 1974 y 1976 la creciente preocupación del Congreso norteamericano por el tema se tradujo en la adopción de cláusulas que restringían la ayuda económica a países manifiestamente violadores de los derechos humanos. La administración Carter en particular, hizo de los derechos humanos tema fundamental de su campaña electoral, y una vez en la presidencia, fue uno de los temas puntuales de su política exterior. A modo de ejemplo, puede mencionarse lo ocurrido en diciembre de 1977, cuando la Asamblea General de las Naciones Unidas condenó las constantes violaciones de los derechos humanos en Chile producidas durante el gobierno de Pinochet.<sup>73</sup>

Esta tendencia, sin embargo, no se repitió durante el gobierno de Reagan y hubo un cambio de postura a partir de 1983, lo cual se debió no solamente a la presión del Congreso norteamericano, sino también a un conjunto de transformaciones

---

<sup>73</sup> Eira Ramos M. Ob. Cit., págs. 73-74.

mundiales y regionales, como la situación de la Unión Soviética y su delicada y compleja relación con Estados Unidos.

Los instrumentos utilizados por el gobierno de los Estados Unidos para promover la democracia en la región durante la tercera ola son detallados a continuación.

En lo que se refiere a los aspectos económicos, restricciones a la ayuda que otorgaba Estados Unidos cuando un país considerado como violador de los derechos humanos solicitaba un préstamo. En cuanto a los aspectos diplomáticos, cabildeo en agencias de las Naciones Unidas para obtener de otros países el voto negativo contra el estado violador de los derechos humanos. En lo que respecta al tema de la competitividad democrática en elecciones, el National Endowment for Democracy (NED), apoyó la realización del referéndum en Chile de 1988 a través del financiamiento de algunas actividades, con la finalidad de lograr un proceso electoral transparente.<sup>74</sup>

En estas dos últimas décadas ha sido también importante la participación de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), a través del financiamiento de consultorías y proyectos destinados a mejorar la actuación de los organismos de la administración electoral. A su vez, como fuera mencionado en el comienzo de este apartado, ha venido destacando también la actuación de organizaciones como el Instituto Nacional Demócrata (NDI) y el Instituto Republicano Internacional (IRI).

Asimismo, en cuanto a la acción del ejecutivo, se produjeron importantes pronunciamientos de funcionarios del Departamento de Estado sobre el tema de la defensa de los derechos humanos.

Como señala Samuel Huntington: “en general, el apoyo de Estados Unidos fue importante para la democratización de la República Dominicana, Granada, El

---

<sup>74</sup> Ibid, pág. 74.



Salvador, Guatemala, Honduras, Uruguay, Perú, Ecuador, Panamá, Chile y Bolivia”.<sup>75</sup>

### **I.3 La democracia latinoamericana en la actualidad.**

La histórica fragilidad de la democracia en América Latina ha constituido un enorme desafío no sólo para los científicos sociales latinoamericanos, sino también para los latinoamericanistas europeos y norteamericanos. Y como consecuencia de ello se instalaron fuertemente varias discusiones vinculadas al diseño institucional, al rendimiento de los parlamentos y de la administración pública, al respeto al Estado de derecho, entre otras cuestiones importantes para el desarrollo democrático de la región.

Por otra parte, conviene señalar que la correspondencia entre sistemas democráticos y elecciones competitivas en América Latina está asociada a agudos problemas de la práctica política. Según las normas constitucionales, en la gran mayoría de los países latinoamericanos la democracia liberal tiene una tradición de más de un siglo y medio. La práctica, sin embargo, se aleja de este dato. No se hace referencia aquí a los sistemas o regímenes formalmente no democráticos (autoritarios y totalitarios) que también tienen arraigo en la región, sino a aquellas fases en que se han efectuado elecciones y ha tenido vigencia la institucionalidad plena. Se sabe que la democracia es a la vez formal y sustantiva y que, aunque lo sustantivo otorga el grado de contenido democrático de un sistema, es imprescindible que esté vigente un conjunto normativo - institucional de reglas de juego político. Sin embargo, en América Latina este aspecto formal tiende a cubrir el resto y en él tiende a radicarse la legitimidad del sistema político. El tardío aumento de la participación política hasta el pleno ejercicio del voto universal o la efectiva garantía de la limpieza del acto electoral a través de órganos imparciales de control y de escrutinio, así como la fiscalización del fraude, que sólo se

---

<sup>75</sup> Samuel Huntington. Ob. Cit., pág. 94.

estableció en las últimas décadas, han contrastado con la tradición democrática formal tan antigua.<sup>76</sup>

Esta fragilidad puede reflejarse también en la paradoja que ha experimentado América Latina en las últimas dos décadas, referida a la emergencia de democracias estables con gobiernos inestables. A pesar de la ola democratizadora que transformó la región a partir de la década de 1980, trece presidentes electos fueron removidos de sus cargos o forzados a renunciar entre 1985 y 2005.<sup>77</sup>

En ese sentido, es oportuno resaltar algunos comentarios que aparecen en el Informe del Latinobarómetro 2010, el cual ofrece un excelente resumen comparado de la actividad democrática en la región durante los últimos años, como por ejemplo cuando allí se consigna que: “El análisis de la democracia en América Latina continúa siendo una materia discutida. Dependiendo de quién, con qué números y desde qué perspectiva se analice, las conclusiones pueden ser de distinta naturaleza. Las ciencias sociales no han estandarizado sus indicadores como las ciencias económicas, de tal manera que los informes sobre la democracia pueden presentar distintos niveles de apoyo según sea el indicador que se usa.”<sup>78</sup>

El Informe añade que, desde luego, la democracia no se mide con un sólo indicador, sino que existen muchos indicadores con escalas numéricas (del tipo: en una escala del 1 al 10 evalúe cuán democrático es su país), u otros tantos con escalas verbales (del tipo: ¿cuán adecuada es la democracia en su país?). Hay quienes sostienen que el problema está en el uso de la palabra “democracia”.

---

<sup>76</sup> Dieter Nohlen y Mario Fernandez Baeza: *Elecciones*, Ver en <http://www.mercaba.org/FICHAS/Capel/elecciones.htm>

<sup>77</sup> Anibal Pérez-Liñán: *Instituciones, coaliciones callejeras e inestabilidad política: perspectivas teóricas sobre las crisis presidenciales*, América Latina Hoy, Núm. 49, Universidad de Salamanca, Salamanca, 2008, pág. 105.

<sup>78</sup> Informe Latinobarómetro 2010, Santiago, pág. 23. Estos informes son estudios de opinión pública, aplicando anualmente alrededor de 19.000 entrevistas en 18 países de América Latina representando a más de 400 millones de habitantes).

Otros preguntan por ejemplo por las instituciones de la democracia, así como por temas vinculados a la confianza ciudadana y a la cultura cívica que está asociada.

En dicho informe se consigna además lo siguiente: "Tampoco existe ni un modelo empírico ni uno teórico que estandarice estos indicadores y los transforme en una cifra que mida; las ciencias sociales empíricas van atrasadas en ese sentido. En resumen, el grado de democracia de un país no se puede medir conclusivamente como para hacer un ranking de cual es más o menos democrático."<sup>79</sup>

Sin embargo, es importante destacar que se vienen realizando varios esfuerzos y estudios para analizar los índices de democracia en América Latina que merecen ser resaltados, ya que sirven como líneas de base aproximativas para tomar una referencia acerca del estado en el que se encuentra la democracia en la región. De hecho, los informes del Latinobarómetro se encuentran dentro de este grupo de iniciativas.

Entre esos esfuerzos destacan las siguientes instituciones que se han preocupado por el rumbo de la democracia, y que han ido elaborando a través de estos años un conjunto de herramientas e indicadores que tienen como propósito medir el grado de desarrollo democrático de los diferentes países. El Índice de Desarrollo Democrático (IDD)<sup>80</sup> es uno de ellos, y en su metodología, se considera 31 indicadores y examina el comportamiento democrático de 18 países de América Latina. En este índice son pocos los países que superan el promedio regional. Mientras algunos países registran progresos importantes en materia de

---

<sup>79</sup> Ibid, pág. 23.

<sup>80</sup> Este índice es elaborado anualmente por la Fundación Konrad Adenauer y Polilat. El estudio se basa en información sobre el respeto de los derechos políticos y libertades civiles, la calidad institucional y eficiencia política y el ejercicio de poder efectivo para gobernar. El trabajo se define como "un índice construido para medir el desarrollo democrático de los países de América Latina" y su intención es la de "destacar los logros y virtudes del proceso de avance hacia una mayor evolución democrática de las instituciones de América Latina y exponer sus vicios y falencias, para ayudar a imitar los primeros y eliminar y evitar estos últimos, para el desarrollo regional". Puede verse en la web: [www.polilat.com](http://www.polilat.com).

**El impacto de la administración electoral en la democracia latinoamericana.**

democratización, otros parecen haberse estancado luego de un avance inicial, y un tercer grupo muestra un claro retroceso.

Para el año 2008, este índice mostró los siguientes resultados:

**Cuadro N° 3: Ranking IDD – 2008**

Costa Rica	10,000
Chile	9,670
Uruguay	8,717
Panamá	6,503
México	6,135
Argentina	5,731
Perú	5,020
Colombia	4,660
Brasil	4,520
Honduras	4,408
El Salvador	4,184
Paraguay	3,861
Nicaragua	3,860
República Dominicana	3,577
Guatemala	3,444
Venezuela	3,258
Bolivia	2,843
Ecuador	2,521

**FUENTE: Konrad Adenauer y Polilat.**

Según este cuadro, en el año 2008, si bien existen países que lograron un aceptable porcentaje en el índice democrático, otros se mantienen en niveles reducidos y por debajo de la media total, lo cual es un indicativo que demuestra que la democracia sigue manteniéndose en sus dimensiones mínimas.

Esa tendencia se confirma con las cifras que se presentan para el año 2009:

**Cuadro N°4: Ranking IDD – 2009**

Chile	10,000
Costa Rica	9,696
Uruguay	9,262
Panamá	7,191
México	6,490
Argentina	5,852
Perú	5,587
Brasil	4,514
Colombia	4,053
Paraguay	3,860
Honduras	3,859
Nicaragua	3,795
República Dominicana	3,677
Venezuela	3,591
El Salvador	3,490
Ecuador	3,484
Guatemala	3,284
Bolivia	2,593

**FUENTE: Konrad Adenauer y Polilat.**

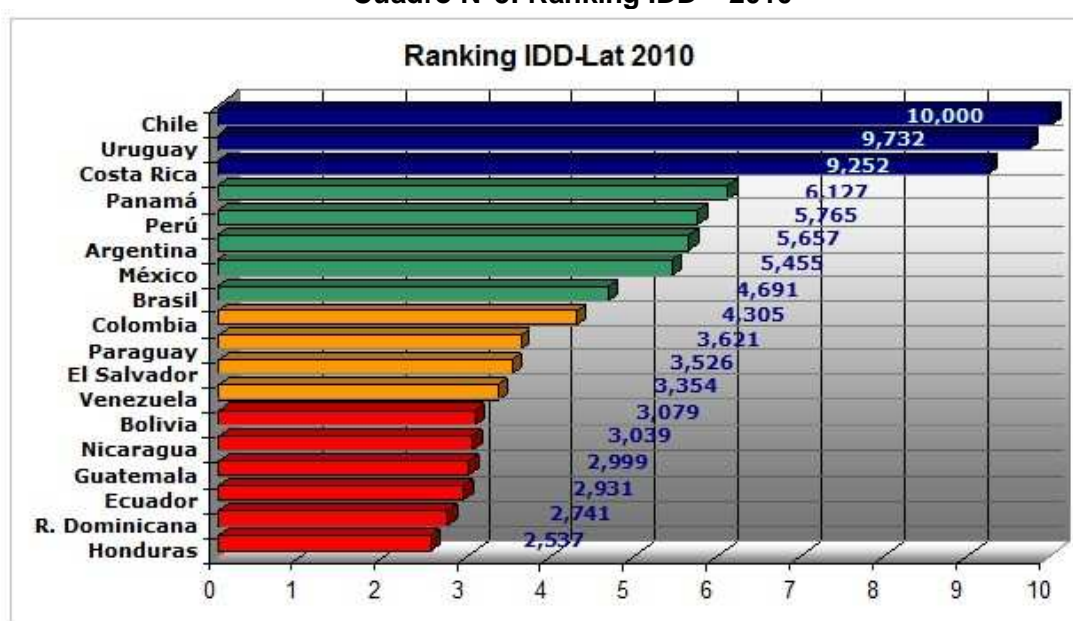
Por su parte, son muy interesantes los cambios que arrojan las cifras de este mismo estudio para el año 2010, considerando sobre todo la crisis económica. En efecto, el impacto socioeconómico de la crisis mundial se ha hecho sentir sobre el desarrollo democrático latinoamericano, que experimenta una caída del 5,7% en el promedio regional.

Como en años anteriores, Chile, Uruguay y Costa Rica se destacan del resto de los países por su alto desarrollo democrático con valores de 10.000; 9.732 y 9.252 respectivamente. Panamá, Perú (que viene mejorando año tras año), Argentina y

## El impacto de la administración electoral en la democracia latinoamericana.

México conforman un segundo grupo de países que completan, junto a los mencionados, aquellos que superan el promedio regional. A su vez, Brasil se suma a estos últimos cuatro para conformar el bloque de países que son denominados de “desarrollo medio”. El resto de los países presenta un desarrollo democrático bajo. Este año se destaca también la caída de Honduras, producto de la grave crisis institucional que vivió durante el 2009.

**Cuadro N°5: Ranking IDD – 2010**



FUENTE: Konrad Adenauer y Polilat.

## **El impacto de la administración electoral en la democracia latinoamericana.**

Otro de los índices que miden la democracia es el realizado por el periódico de Gran Bretaña “The Economist”.<sup>81</sup> Dicho semanario realiza un estudio comparativo de 167 países de todo el mundo, tomando en cuenta cinco categorías o parámetros, que son un proceso electoral y pluralismo, libertades civiles, funcionamiento real del gobierno, participación política y la cultura política.

Este ranking define cuatro categorías para ubicar a los países. La primera de ellas está constituida por las democracias plenas o consolidadas – full democracies (del puesto 1 al 26); la segunda por democracias imperfectas o defectuosas – flawed democracies (del puesto 27 al 69); la tercera por regímenes híbridos (del puesto 80 al 111); y la última de ellas por los regímenes autoritarios (del puesto 112 al final).

Según la Tabla de la Democracia publicada por dicho diario en diciembre del 2010, se puede apreciar que los países latinoamericanos se ubican de la siguiente forma:

---

<sup>81</sup> The Economist elabora este índice democrático, que constituye un promedio ponderado que va de 0 a 10, el cual está basado en las respuestas a un cuestionario de 60 preguntas con múltiples alternativas. Se consideran áreas críticas de la democracia temas referidos a si las elecciones nacionales son libres y justas, la seguridad de los votantes, la influencia de países extranjeros en el gobierno y la capacidad de la administración pública de implementar sus políticas. Este índice puede llegar a ser un tanto subjetivo ya que la mayoría de respuestas provienen de expertos, acerca de los cuales no se ofrece información alguna. Es decir, no se conoce cuántos son, ni si son catedráticos, o funcionarios del propio diario.

Puede verse esta información en la página web del diario: <http://www.eiu.com>.

**Cuadro N°6: Tabla de la Democracia por The Economist**

Ranking	País	Índice	Categoría
21	Uruguay	8,10	Democracia plena
24	Costa Rica	8,04	Democracia plena
34	Chile	7,67	Democracia imperfecta
46	Panamá	7,15	Democracia imperfecta
47	Brasil	7,12	Democracia imperfecta
50	México	6,93	Democracia imperfecta
51	Argentina	6,84	Democracia imperfecta
57	Colombia	6,55	Democracia imperfecta
61	El Salvador	6,47	Democracia imperfecta
62	Paraguay	6,40	Democracia imperfecta
62	Perú	6,40	Democracia imperfecta
70	República Dominicana	6,20	Democracia imperfecta
75	Guatemala	6,05	Democracia imperfecta
80	Bolivia	5,92	Régimen híbrido
87	Ecuador	5,77	Régimen híbrido
88	Honduras	5,76	Régimen híbrido
89	Nicaragua	5,73	Régimen híbrido
96	Venezuela	5,18	Régimen híbrido
111	Haití	4,00	Régimen híbrido
121	Cuba	3,52	Régimen autoritario

Fuente: elaboración propia obtenida de la Tabla de la Democracia del año 2010 publicada por The Economist (<http://www.eiu.com/>).

Según este diario, en la región hay pues dos democracias plenas: Uruguay y Costa Rica. Por su parte, Chile se encuentra muy cerca de ser considerada como democracia consolidada al ubicarse en el puesto 34, formando parte, al igual que Colombia, El Salvador, Panamá, Argentina, Brasil, México, Perú y Paraguay, del grupo denominado como democracias defectuosas o imperfectas. Bolivia, Ecuador, Venezuela, Nicaragua, Honduras y Haití son regímenes híbridos y Cuba es considerada como régimen autoritario.



Ahora bien, considerando aquí que la democracia latinoamericana fue, es y será diferente que la democracia europea o la norteamericana (no solamente por lo distintos que son sus antecedentes históricos y sus aspectos culturales, sino también porque se tratan de sociedades que no tienen demasiados elementos comunes o puntos de encuentro), y que por tanto, no existen ideales democráticos en cuanto a zonas geográficas a las cuales América Latina debe “mirar”, se considera que estas democracias pueden ser evaluadas en la actualidad de acuerdo a tres criterios: representación, participación y accountability (rendición de cuentas).

Si bien no constituye el ánimo de la presente tesis doctoral elaborar un desarrollo conceptual de estos tres criterios, porque además existe una diversidad de opiniones con respecto a los mismos, si se considera oportuno presentar nuestros puntos de vista con respecto a los mismos.

En ese sentido, el criterio de representación está referido a la realización de elecciones abiertas, libres y justas; a la existencia de un cierto margen de maniobra de los representantes elegidos en el ejercicio de su función; así como el libre ejercicio de una serie de derechos ciudadanos políticos y civiles sin los cuales el componente básico de lograr elecciones óptimas no podría existir en la realidad. Se hace aquí referencia sobre todo a la libertad de expresión y la formación de la opinión pública.<sup>82</sup>

En efecto, con la excepción de Cuba, la mayoría de países latinoamericanos tienen o han tenido, a partir de 1990 gobiernos civiles electos y las elecciones son ampliamente reconocidas como la única forma legítima de acceso al poder.

Es necesario sin embargo considerar que no todos los regímenes que aplican criterios de representación en sus respectivas democracias son iguales en sus

---

<sup>82</sup> Bernard Manin: *Los principios del gobierno representativo*, Alianza, Madrid, 1998, págs. 237-238.

diseños institucionales ni en el desarrollo de los valores que los sustentan, y América Latina es precisamente un muy buen ejemplo de ello.

En los diversos estudios que existen sobre estos temas se puede apreciar una diferencia notable entre los “derechos políticos” (la mayoría de ellos relacionados con el voto) y las “libertades civiles” (libertad de expresión y creencia, derechos de asociación y organización, vigencia de la ley, derechos humanos, autonomía personal y derechos económicos). En otras palabras, el avance en materia de derechos civiles no ha sido tan notable como la mejoría en los derechos directamente relacionados con el voto.<sup>83</sup>

Por su parte, el criterio de participación tiene que ver con el hecho referido a que las decisiones adoptadas por los representantes se logren con la participación de los representados mediante el debate y la discusión correspondiente; y con la posibilidad que tiene la ciudadanía de participar políticamente no solamente a través del derecho de sufragio (elegir y ser elegido sin limitaciones, salvo aquellas restricciones que contempla normalmente la ley dentro de un Estado de derecho), sino también a través de diversos mecanismos que contemplen la alternativa de manifestar puntos de vista y opiniones con respecto a temas relevantes, como son por ejemplo el referéndum o las iniciativas ciudadanas en la formación de leyes.

Finalmente, el criterio accountability o rendición de cuentas se refiere al mecanismo que crea los procedimientos y las condiciones a través de los cuales los representados premian o castigan a los representantes. Es conveniente precisar que desde su dimensión vertical esta rendición de cuentas se realiza en el marco de las elecciones, en donde los electores adquieren responsabilidad y los representantes están vinculados. En ese sentido, las elecciones implican un mecanismo que actuará como condicionante de las actuaciones de los representantes. Esto significa que cuando las actuaciones de los partidos o de los políticos son evaluadas positivamente por los electores éstos volverán a elegir la

---

<sup>83</sup> Ver la información contenida en el Informe del Latinobarómetro 2010.

misma propuesta política. Contrariamente, si la valoración del elector es negativa esta opción política no recibirá el apoyo que espera obtener.<sup>84</sup> Este aspecto vertical de la rendición de cuentas tiene por supuesto estrecha relación con los denominados mecanismos de control ciudadano, representados fundamentalmente por las figuras legales (y algunas veces constitucionales) de la revocatoria y la reelección de las autoridades elegidas a través del voto popular.

Para complementar lo señalado en el párrafo anterior, es necesario comentar que desde su dimensión horizontal, accountability implica un sistema de controles entre las diversas instituciones (y entre sus máximos representantes) con la finalidad de evitar actos de corrupción y abuso de poder, dando prioridad a la búsqueda del interés general y a una utilidad pública por encima de intereses particulares.

Por consiguiente, si se quiere sistematizar y clarificar la información referida a estas cuestiones, se puede señalar que los regímenes de la región tienen en la actualidad, en términos generales, las siguientes características: a) los líderes gubernamentales y los miembros del poder legislativo son seleccionados por medio de elecciones competitivas; b) los derechos civiles y humanos tienen una vigencia notablemente más limitada que en las democracias desarrolladas; c) los Estados son débiles y tienen poca capacidad para asegurar la vigencia de la ley; d) la ciudadanía desconfía de las instituciones democráticas o está insatisfecha con su funcionamiento; e) el consenso democrático es extenso pero superficial y, no obstante todo lo anterior, los regímenes son notablemente resistentes.

Resumiendo entonces, elecciones competitivas, derechos ciudadanos débiles, Estados e instituciones frágiles, consenso generalizado pero superficial, son algunas de las características más importantes de los actuales regímenes democráticos latinoamericanos de la actualidad.

---

<sup>84</sup> Antonia Martínez: *Calidad de la democracia y representación política*, Cuadernos para el Diálogo N° 5, Jurado Nacional de Elecciones del Perú, Lima, 2006, págs. 10-17.

Para concluir con este capítulo, en la línea de presentar estudios actuales sobre el tema, otro análisis (que resulta curioso pero a la vez real) es el que propone Carlos Meléndez cuando plantea el término “democratización chicha”. El autor quiere denominar con esto a que “(...) por más reformas constitucionales que se han producido, procesos de descentralización, “participacionitis”, planes anticorrupción, etcétera, el legado autoritario continúa presente. Las crisis de gobernabilidad que afrontan nuestros gobiernos son producto de la herencia de una democracia trunca, que no progresó por la ausencia de voluntad de los líderes y por la falta de capacidad. Continúan los espionajes telefónicos, las asesorías privadas de inteligencia, la postergación social permanente, la desigualdad (que muchas veces constituye un proceso que termina en violencia y muerte). Muchos de nuestros gobernantes siguen interpretando la represión como la solución eficiente y fácil. Durante la primera década del siglo XXI hemos sido testigos de una apertura democrática a medias, una “democratización chicha”<sup>85</sup>, ya que no ha impedido que persistan vigentes legados autoritarios.”<sup>86</sup>

No obstante, más allá de ciertos matices y diferencias de opinión, el balance que se puede realizar sobre la evolución política de la región en los últimos años resulta positivo y alentador. En primer lugar, por el retorno a la democracia luego del padecimiento de extendidos regímenes dictatoriales en países de larga tradición democrática en sistemas políticos de indiscutible gravitación continental, desde la superación de inestabilidades profundas y con el signo siempre alentador de rotaciones no traumáticas en el gobierno. En segundo lugar, por la incorporación al círculo democrático de otras sociedades que a lo largo del siglo XX vivieron siempre o casi siempre bajo regímenes autoritarios. Y finalmente, por la revitalización o creación de espacios de integración política regional o

---

<sup>85</sup> Según el Diccionario de la Real Academia Española, uno de los significados del término chicha es “en aposición para referirse a toda actividad informal, de mal gusto y de baja calidad”.

<sup>86</sup> Carlos Meléndez: *La democratización chicha*. Revista del Instituto de Defensa Legal, N° 200, Lima, 2010, págs. 25-26.

**El impacto de la administración electoral en la democracia latinoamericana.**

subregional, con la finalidad de buscar que superar sus rasgos democráticos deficitarios.<sup>87</sup>

---

<sup>87</sup> Gerardo Caetano. Ob. Cit., pág. 183.

## **CAPITULO II. EL PROCEDIMIENTO EN AMÉRICA LATINA.**

En el presente capítulo, se pretende plasmar y analizar los principales elementos que hacen que el aspecto administrativo y procedimental de la democracia, representado fundamentalmente por los organismos que conforman la administración electoral de un país, signifiquen el sustento o la base sobre la cual se puedan ir construyendo luego, procesos democráticos verdaderamente sólidos.

En efecto, en estas últimas décadas se produjo un avance notable en relación al funcionamiento electoral en América Latina y hubo algunos logros en términos institucionales. Ciertamente, es imposible negar que el avance más importante de la democracia latinoamericana en estos últimos años haya sido en las cuestiones procedimentales, tema que justamente constituye el gran protagonista de esta tesis doctoral. El procedimiento importa y mucho. Pero tampoco se puede negar sin embargo, que la cuestión procedimental-minimalista de la democracia que se ha desarrollado fuertemente en América Latina tiene cuestionamientos muy válidos que se desprenden naturalmente de ese enfoque.

Es necesario reconocer pues que esta dimensión procedimental tiene también limitaciones en su alcance, ya que como sostienen diversos autores y académicos, la democracia es mucho más que un conjunto de condiciones para elegir y ser electo, más que la perfección de su sistema electoral, que persisten deficiencias en otras dimensiones sociales y económicas, de rendición de cuentas, de respeto al Estado de derecho; que los partidos políticos como agentes de representación no están funcionando en muchos casos.

En efecto, como señala Sartori: “Ciertamente, la democracia no es sólo votar y elegir. La democracia es un sistema político, un gran y complejo conjunto de estructuras, mientras que el votar y elegir no es más que un instrumento para elegir a los que mandan: un instrumento usado desde que el mundo es mundo como alternativa a la sucesión hereditaria, al derecho de la fuerza, a la conquista del poder por la fuerza. Por lo tanto, el votar-elegir no tiene de por sí, ninguna

consecuencia democrática. El Papa de la Iglesia Católica es elegido por el colegio de los cardenales pero sigue siendo un jefe absoluto. El votar-elegir adquiere consecuencias democráticas si y sólo si, se inserta en un sistema democrático que lo es porque tiene estructuras limitadoras del poder que impiden precisamente, que la elección produzca un jefe absoluto que tiene sometido al que lo ha elegido. Así pues, es obvio que las elecciones no crean un sistema democrático. Las elecciones –dice desde siempre la doctrina- son una condición necesaria pero no suficiente de democracia, son un instrumento necesario de democracia si y sólo si, se insertan en un sistema de poder y de gobierno caracterizado por frenos y contrapesos, es decir, en un sistema constitucional de respeto al Estado de derecho. Un partido dictatorial o teocrático que gana una elección no instaura y ni siquiera prefigura una democracia: la destruye si existía, e impide que exista en el caso que pudiera darse.”<sup>88</sup>

Como agrega el autor cuando menciona que: “cuando se vota para elegir no decidimos cuestiones específicas de gobierno, que el verdadero poder del electorado es el poder de elegir quién lo gobernará y que por lo tanto, las elecciones no deciden “las cuestiones”, sino quién será el que las decida, que la democracia electoral no es muy exigente ya que en ella interactúan públicos lo suficientemente autónomos y lo suficientemente informados (que no son muchos) como para estar en condiciones de elegir quién decidirá las cuestiones.”<sup>89</sup>

Y no sólo Sartori ha planteado este enfoque sino también otros autores como por ejemplo Terry Karl, quien critica la tendencia de equiparar la democracia con elecciones competitivas multipartidarias, argumentando por ejemplo que la dominación militar de los regímenes de América Central entre 1980 y los primeros años de la década del 90 constituyen “regímenes híbridos” y no democracias<sup>90</sup>; o Juan Linz, Seymour Martin Lipset y Larry Diamond, quienes etiquetan como

---

<sup>88</sup> Giovanni Sartori: *¿Qué es la democracia?*, Ob. Cit., pág. 374.

<sup>89</sup> Ibid, pág. 127.

<sup>90</sup> Terry Karl: *Dilemas de la democratización en América Latina*, en Comparative Politics, Vol., 22, Núm.4, Ciudad Universitaria de Nueva York, Nueva York, 1997, págs. 5-23.



“semidemocráticos” aquellos regímenes “donde el poder efectivo de los funcionarios electorales está tan limitado, la competencia política de los partidos tan restrictiva o la libertad y justicia de las elecciones tan comprometida que los resultados electorales, si bien son competitivos, todavía se desvían significativamente de arrojar las preferencias populares; y/o donde las libertades civiles y políticas son tan limitadas que algunas orientaciones políticas e intereses no son capaces de organizarse y expresarse”.<sup>91</sup> Si bien todas estas son consideraciones con las que se puede en definitiva estar de acuerdo, se sostiene también que el establecimiento de una democracia electoral es un paso, un primer paso muy importante en la construcción de una democracia más integral, quizá el más complicado de todos (porque siempre lo más difícil es comenzar un proceso) que establece un piso mínimo en la tarea más amplia que tiene que ver con la expansión de los derechos y libertades de la ciudadanía.

Es un hecho pues, que en la mayoría de los países latinoamericanos la democracia sea casi exclusivamente un asunto de mantener vigentes las clásicas libertades civiles de una forma limitada y frágil, así como la realización de unas elecciones competitivas, lo cual no significa que los procedimientos democráticos sean independientes de la distribución de fuerzas en la sociedad. Quizá sea esa desigualdad en tal distribución, entre otros factores, lo que explica que la democracia latinoamericana se vea reducida en la mayoría de casos a un conjunto de procedimientos electorales.

En ese sentido, otros cuestionamientos sobre la democracia sustentada en lo procedimental suelen ser los que tienen que ver con algunas interrogantes que surgen dentro de este enfoque y que son difíciles de dilucidar, como por ejemplo ¿Qué son exactamente elecciones justas, honestas y libres?, ¿Cómo se sabe si los partidos han tenido oportunidades justas en sus campañas y los electores de todo el país han estado en capacidad de ejercer su voto con libertad?, ¿Cómo se

---

<sup>91</sup> Larry Diamond, Juan Linz y Seymour Martin Lipset: *Democracia en los países en desarrollo: América Latina*, Vol. 4, Boulder, CO: Lynne Rienner and London: Adamantine Press, Londres, 1989, pág. 117.

sabe que los resultados oficiales presentados por las autoridades reflejan exactamente los votos que han sido emitidos?, ¿Cómo se sabe si los candidatos que escogen y presentan las organizaciones políticas han sido realmente elegidos por procesos internos democráticos (un hombre-una mujer un voto)?

Dieter Nohlen sostiene también, que lo procedimental es importante, pero la política no debe agotarse en esto, ya que existe el peligro que los procedimientos y las resoluciones vinculadas sobre todo a la justicia electoral, así como las controversias sobre ambas y sobre la actuación del aparato administrativo y jurisdiccional electoral, atraigan toda la atención del público y de la política y desplacen a otros aspectos igualmente importantes en el desarrollo de la democracia en América Latina, especialmente los contenidos y objetivos mismos de la política.<sup>92</sup>

Se corre el peligro referido a que esta alta visibilidad del árbitro del juego político en la democracia post-autoritaria genere la crítica a la democracia representativa, percibida como centrada sólo en lo electoral, una crítica que ya se expresa con el concepto de “democracia electoral” como denominación para las democracias latinoamericanas, o de “electoralismo” como término para señalar su orientación y desdén por lo social, que se manifieste finalmente en el difuso concepto de moda de la “democracia de baja calidad”. Se está frente a una paradoja, pues es ampliamente compartida en la región la idea que a una democracia que se reduce a lo procesal y desatiende el contenido –los objetivos de las políticas públicas-, le será muy difícil consolidarse.<sup>93</sup>

Particularmente, se aceptan todas esas limitaciones y estamos de acuerdo con que una democracia de mayor calidad sólo puede ser alcanzada bajo ciertas condiciones de bienestar y de rendimiento institucional, yendo más allá de las visiones más procedimentales o minimalistas. Nos parece correcto también

---

<sup>92</sup> Dieter Nohlen: *Justicia Electoral y sus desafíos actuales en América Latina*, Estudios de Justicia Electoral, Tribunal Contencioso Electoral del Ecuador, Quito, 2009, pág. 31.

<sup>93</sup> Ibid, pág. 31.

señalar que, en síntesis, decir que los países latinoamericanos son democráticos es expresar una verdad muy importante, pero incompleta. En efecto, los países latinoamericanos han recorrido un camino muy importante sustentado principalmente en el desarrollo de temas vinculados a las elecciones, los derechos humanos y civiles, pero queda todavía un largo trecho por recorrer y mucho trabajo por hacer para que estos países sean evaluados positivamente en otros criterios o dimensiones que tienen que ver por ejemplo, con la legitimidad o con la fortaleza del Estado y sus instituciones.

Reconociendo la existencia de todas estas cuestiones, se sostiene aquí dos asuntos que nos parecen importantes. En primer término, que las definiciones del término “democracia” que se encuentran fuera del enfoque procedimental han dado lugar a numerosas adjetivos y teorías que complementan la palabra, de lo más variados por cierto, sobre las cuales no ha existido ni existirá un consenso en el mundo académico. El resultado de “abrir” el concepto ha dado lugar no sólo a estudios serios y profundos sino también a posturas de lo más disparatadas.<sup>94</sup>

Como expresión metafórica se podría decir sin temor a equivocaciones que la cura ha sido peor que la enfermedad, ya que en muchos casos el término democracia se ha “prostituido” en su utilización, y hoy se puede escuchar discursos de políticos o leer artículos en diversos medios de información que utilizan frecuentemente esa la palabra, cuando realmente se están refiriendo a cualquier otra cosa.

La segunda cuestión que se quiere precisar es que si estos asuntos procedimentales o minimalistas no son adecuadamente planificados, organizados,

---

<sup>94</sup> Democracia burguesa, capitalista, de baja intensidad, delegativa, directa, formal, liberal, congelada, limitada, nominal, obrera, participativa, deliberativa, popular, imperfecta, real, etc. Asimismo, analistas políticos han ofrecido una selección de términos de “democracias calificadas” para caracterizarlas, incluyendo semidemocracias, democracias formales, democracias de fachada, pseudo democracia, democracia débil, democracia parcial, democracia iliberal, democracia virtual, democracia dictatorial.

Para mayor información sobre estas cuestiones puede revisarse también el texto de Collier y Levitsky: *Democracia con adjetivos: La innovación conceptual en la investigación comparativa*, en Revista de Estudios sobre el Estado y la Sociedad, N° 66, Editorial Paidós, Madrid, 1998.

implementados y superados, pasar a una segunda etapa (la del rendimiento institucional y del desarrollo de otros importantes aspectos) no traerá buenos resultados al no tener una base sólida sobre la cual ésta pueda desarrollarse. Sólo así se podrán alcanzar ciertos mínimos en un conjunto de dimensiones que están más allá de los procedimientos y reglas de juego básicas.

En el orden de ideas de lo que hasta aquí se viene manifestando, es necesario precisar que para fines de la presente investigación doctoral, se considera que el terreno que propone la concepción minimalista o procedimental de la palabra democracia es mucho más firme y confiable que el ingresar al significado amplio de la misma, teniendo en cuenta sobre todo que cada vez más países latinoamericanos están adoptando formas de democracias electorales a través de elecciones regulares, competitivas y multipartidarias, al igual que se ha producido un aumento de la observación electoral internacional, que significa una vigilancia muy cercana a estos procedimientos.

## **II.1 LA DEMOCRACIA ELECTORAL.**

Como se ha podido apreciar, al término democracia le han sido agregados una serie de adjetivos que muchas veces en lugar de contribuir a aclarar su significado han tenido el efecto contrario, generando en algunos confusión y muchas veces demagogia.

La noción de democracia desde siempre ha indicado una entidad política, una forma de Estado y de gobierno; y ésta sigue siendo la acepción primaria del término. Pero dado que hoy en día se habla también de democracia social y de democracia económica, de democracia procedimental, etc. sería recomendable aclarar en cada momento lo que se quiere decir.<sup>95</sup>

---

<sup>95</sup> Giovanni Sartori: *¿Qué es la democracia?* Ob. Cit., pág. 19.

Cada vez que se utilice la palabra democracia entonces, es recomendable especificar a qué se está haciendo referencia, en especial dentro de la realidad latinoamericana. Como se ha apuntado al inicio de esta investigación, la conceptualización de democracia que será utilizada será precisamente la procedimental. En su defecto, se hará la aclaración que corresponda.

Si bien es cierto, existen muchas herramientas de medición, datos, índices, estadísticas y encuestas de satisfacción que sirven de orientación para analizar las principales implicancias del término democracia, los cuales han servido como punto de partida y línea de base para abordar la cuestión, también es cierto que no existe ningún académico ni institución que diga, con real grado de certeza y exactitud, si un país de América Latina es o no una democracia. Esta tarea resulta por supuesto un asunto bastante más complejo.

De lo expresado hasta aquí, puede concluirse que la apariencia ha mostrado, a lo largo de las dos últimas décadas del siglo XX y los primeros años del XXI, una consolidación relativa de la democracia, ya que sólo se incluye dentro de esta afirmación a la definición restrictiva del término: hay elecciones periódicas, en la mayoría de casos limpias y transparentes, pero todavía persisten mecanismos clientelares. En un buen número de casos hay alternancia de partidos en el ejercicio del gobierno; las Fuerzas Armadas no tienen injerencia en las decisiones políticas o, donde aún poseen alguna, tienden a subordinarse al poder civil – tendencia visible, no exenta de dificultades-, y los golpes de Estado al estilo clásico no parecen probables o resultan muy difíciles de sostener, al menos en el corto plazo.<sup>96</sup>

Ha podido notarse también que existe un consenso generalizado, tanto a nivel de la doctrina como de organizaciones internacionales, en cuanto a que se ha venido logrando una consolidación de las cuestiones procedimentales de la democracia,

---

<sup>96</sup> Waldo Ansaldi: *La Democracia en América Latina, un barco a la deriva, tocado en la línea de flotación y con piratas a estribor. Una explicación de larga duración*, en Waldo Ansaldi, Ob. Cit., pág. 105.

### **El impacto de la administración electoral en la democracia latinoamericana.**

por lo que es correcto afirmar que se han venido sentando las bases para el logro de una “democracia electoral”.

En ese sentido, estos progresos en la materia que ha logrado América Latina, a partir de la ya mencionada tercera ola de democratización, han sido medidos hace ya algún tiempo por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD en su informe “La Democracia en América Latina”.<sup>97</sup>

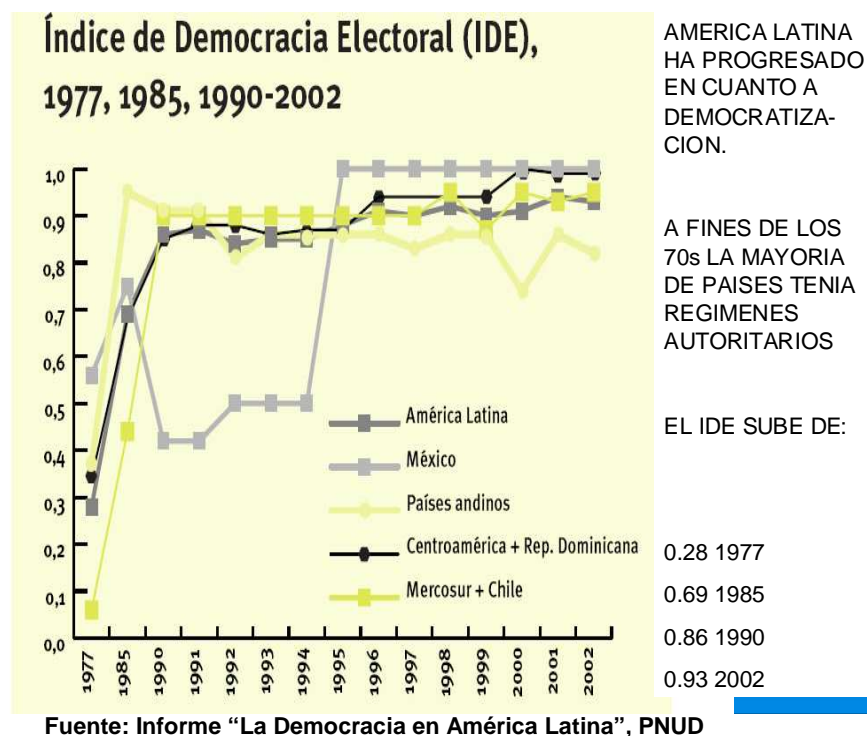
Dicho informe señala que la democracia desde 1970 -en que casi la totalidad de los países se encontraban gobernados por regímenes autoritarios- ha tenido grandes avances, ya que el Índice de Democracia Electoral (IDE)<sup>98</sup> pasó de 0,28 en 1977, a 0,69 en 1985 y a 0,93 en 2002, como se puede apreciar a continuación.

---

<sup>97</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD): *La Democracia en América Latina, Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Buenos Aires, 2004.

<sup>98</sup> El valor IDE va de 0 a 1, y está construido a partir de cuatro variables: el derecho al voto, la limpieza y libertad de las elecciones y los cargos públicos electos.

**Cuadro 7: Índice de Democracia Electoral**



Aunque el IDE mide sólo un aspecto del sistema político, que corresponde a la dimensión o condición mínima para que pueda hablarse de democracia, los datos muestran que en la región existen hoy "democracias electorales".<sup>99</sup>

Específicamente, el informe concluye que en todos los países estudiados se reconoce el derecho universal al voto; que la práctica de elecciones limpias se ha establecido como el patrón general, a pesar de algunos problemas, en general las elecciones nacionales fueron limpias a partir de 1990 y en los primeros años de la década del 2000; es clara la tendencia hacia un mejoramiento en el componente de elecciones libres, ya que en ese mismo período se dieron restricciones importantes a la libertad electoral en 10 de 70 elecciones nacionales, pero la tendencia general fue positiva. Son aislados los episodios de irregularidades, fraude electoral e intimidación a votantes; y se avanzó en la cuestión referida a

<sup>99</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Ob. Cit, pág. 27.

que las elecciones sean un medio de acceso a cargos públicos: el traspaso del mando presidencial se convirtió en una práctica común, aunque en algunos casos se haya dado en medio de complejas crisis constitucionales.

Si bien esta tendencia positiva no es uniforme, está pues comprobado que en las últimas décadas, el número y la proporción de las democracias en el mundo se han más que duplicado y la mayoría de países latinoamericanos han pasado por procesos de democratización mediante la vía electoral. Desde Argentina hasta México, los actores políticos han estado participando en el juego de la competencia por votos y escaños y la lucha simultánea por las reglas electorales.

Este informe también señala que, ese conjunto de reglas y procedimientos para la formación y el ejercicio del gobierno al que se denomina democracia electoral, ha podido abarcar aspectos de relevancia, que podrían resumirse en una manera de organizar la sociedad con el objeto de asegurar y expandir los derechos de los cuales son portadores los individuos a través de las elecciones libres y competitivas; unas elecciones limpias e institucionalizadas de un régimen, garantizando el acceso a las principales posiciones gubernamentales (con la excepción del Poder Judicial y las Fuerzas Armadas); y poseedora de los componentes esenciales que pueden ser considerados como la esfera básica de la democracia.<sup>100</sup>

Bajo la premisa de un proceso de democratización impulsado primeramente desde el ámbito electoral, se pudieron identificar sus variables clave, como son los niveles de competencia electoral, la calidad democrática de las elecciones y las decisiones estratégicas de los partidos políticos.<sup>101</sup>

---

<sup>100</sup> Ibid, págs. 56-58.

<sup>101</sup> Andreas Schedler: *Democratización por la vía electoral*, en *International Political Science Review*, Vol. 31, Núm. 1, Enero - 2002, California, pág. 847.



Sustenta también la existencia de una democracia electoral asentada en América Latina, el denominado “rally electoral”<sup>102</sup> de estos últimos años. En efecto, entre noviembre de 2005 y diciembre de 2011<sup>103</sup>, la región desplegó una intensa agenda electoral, lo cual trajo como efecto que la gran mayoría de nuestra población fuera a las urnas. Todos los países del Cono Sur (Brasil, Chile, Argentina, Paraguay y Uruguay), los cinco de la región andina (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela), algunos de América Central (Costa Rica, Honduras, Nicaragua, Guatemala, El Salvador) y México celebraron elecciones generales, en algunos casos en más de una ocasión para elegir al Presidente de la República en elecciones competitivas (respetando los plazos legales de duración del cargo), produciéndose por tanto una sana alternancia en el poder, cuyos resultados han delineado un nuevo mapa político regional. Además, se produjeron elecciones legislativas concurrentes, no simultáneas, referendos y otras consultas populares como la revocatoria de autoridades electas en muchos países latinoamericanos. Gran parte de la población latinoamericana acudió a las urnas en estos últimos años, por lo que una importante mayoría de ciudadanos valora, acepta y compite bajo esas reglas.

La muy abultada agenda electoral, sin precedentes históricos, demostró que la democracia electoral es parte sustancial y viva de la institucionalidad política en la América Latina. Las elecciones democráticas y pluralistas son el medio normal, legítimo y de consenso para elegir las autoridades políticas en la región. La maratón de elecciones realizadas en condiciones de normalidad democrática respecto al régimen civil y al Estado de derecho, confirma la consolidación de la democracia electoral y de las instituciones electorales en América Latina.

Es evidente también que el perfeccionamiento continuo de los procesos electorales y el fortalecimiento de la democracia directa, la cual empieza a ser una

---

<sup>102</sup> Daniel Zovatto: *Rally Electoral – Balance Electoral Latinoamericano Noviembre 2005 – Diciembre 2006*, versión especial que se presentó para el Seminario “Las Elecciones Presidenciales en América Latina”, organizado por la Escuela Electoral del Jurado Nacional de Elecciones del Perú, realizado el 27 de agosto del 2007 en la Universidad de Lima, Perú.

<sup>103</sup> Fecha en la que se terminó de escribir esta tesis doctoral.

realidad en la región, abrirá nuevas oportunidades de participación a la ciudadanía, le dará más legitimidad a los sistemas democráticos y complicará aún más las ya numerosas agendas electorales. La democracia directa moderna incluye nuevas formas de participación ciudadana tales como la revocatoria, la iniciativa en la formación de leyes y el referéndum.<sup>104</sup>

La democracia electoral latinoamericana, a pesar de su relativa corta edad en la mayor parte de la región, y probablemente con la excepción de Haití y Cuba, revela solidez en sus aspectos electorales, salvo situaciones aisladas. En general, existe un buen desarrollo de los sistemas necesarios para brindar condiciones aceptables de libertad, igualdad, transparencia, autenticidad y competitividad, al menos en el plano técnico.<sup>105</sup>

Todos estos temas que abarca la democracia electoral constituyen logros, características y libertades ligadas a aspectos técnicos y procedimentales que, más que ser actos aislados o cuestiones a ser minimizadas, merecen ser reconocidos, respetados y tomados en cuenta en los diagnósticos y análisis que se realicen sobre el tema. Se considera que la información que se ha presentado hasta el momento en esta tesis doctoral conjuntamente con la que será ofrecida en lo que resta de este capítulo y el capítulo siguiente, sustenta y comprueba efectivamente la utilidad de lo procedimental en los procesos de democratización latinoamericanos, tanto a nivel de contribución teórica como, fundamentalmente, en su funcionamiento práctico.

Finalmente para terminar este apartado, cabe precisar la necesidad de complementar este gran avance en cuestiones procedimentales que ha tenido la democracia en la región, con el desarrollo de otras de sus dimensiones importantes, con la finalidad de poder lograr democracias de mayor calidad. Como

---

<sup>104</sup> Centro de Asesoría y Promoción Electoral – CAPEL: *Elecciones, democracia y derechos humanos en las Américas* – Balance Analítico 2006, San José, Costa Rica. Disponible en: <http://www.iidh.ed.cr/>.

<sup>105</sup> Ibid.

señalan los autores Ismael Crespo y Antonia Martínez: “aunque en las últimas dos décadas todos los países latinoamericanos han adoptado regímenes democráticos, los análisis que desde el mundo académico y desde el ámbito político se realizan sobre la realidad latinoamericana indican que el principal desafío de la región es consolidar democracias de calidad.”<sup>106</sup>

Al mencionar el término calidad de la democracia, se quiere hacer referencia sin duda, cuando aquella presenta parámetros estables y dinámicos a sus ciudadanos en lo que hace al orden político, económico y social, logra niveles crecientes de incorporación política y social, y garantiza la protección de la ley democrática con igual intensidad y en toda la extensión del territorio nacional y a sus ciudadanos.<sup>107</sup>

En efecto, por un lado, como bien puntualiza Waldo Ansaldi: “La pérdida de confianza en instituciones centrales de la democracia –partidos políticos, Congreso Nacional, Poder Judicial- es un indicador clave de las ya más de tres décadas de democracia. En América Latina en conjunto esas tres instituciones y la policía son las que cuentan con menor confianza por parte de la ciudadanía.”<sup>108</sup> En la misma línea se encuentran algunos de los comentarios centrales del Informe del PNUD, los cuales ratifican que: “Las instituciones políticas se han deteriorado. La representación partidaria no encarna a los intereses de buena parte de la sociedad. Nuevos movimientos y formas de expresión política surgen, pero aún no tienen un cauce institucionalizado de expresión. Se necesita devolver contenido y capacidad de transformación a la política.”<sup>109</sup>

Por otro lado, este mismo Informe del PNUD puntualiza que: “la mayoría de los países latinoamericanos tienen el desafío de pasar de una democracia de

---

<sup>106</sup> Ismael Crespo y Antonia Martínez. Ob. Cit., pág. 404.

<sup>107</sup> Carlos H. Filgueira; Fernando Filgueira; Sergio Lijtenstein y Juan Andrés Moraes. Ob. Cit., pág. 95.

<sup>108</sup> Waldo Ansaldi: *La Democracia en América Latina, un barco a la deriva, tocado en la línea de flotación y con piratas a estribor. Una explicación de larga duración*, en Waldo Ansaldi, Ob. Cit., págs. 105-106.

<sup>109</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD. Ob. Cit., pág. 34.

electores a una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Reclaman el fortalecimiento de la participación y de la capacidad crítica de la ciudadanía.”<sup>110</sup>

En ese sentido, y como se ha manifestado en el inicio de esta tesis doctoral, se intentará demostrar también que a través del procedimiento en la democracia (función ejercida principalmente por los organismos electorales), se contribuye también al logro de otras dimensiones de la misma. Esto es, que en América Latina el eficiente rendimiento de la administración electoral, ha permitido que los organismos que la conforman contribuyan además con una mejora de la calidad de la democracia, que signifique a su vez el paso de una democracia electoral a una democracia de ciudadanas y ciudadanos, a través de las labores de la educación para la democracia que, cada vez con mayor empuje, vienen realizando la mayoría de países de la región.

## **II.2 LA ADMINISTRACIÓN ELECTORAL.**

La administración de elecciones podría considerarse como un campo de análisis relativamente nuevo dentro de la ciencia política, específicamente como una reacción o producto surgido de los estudios que sobre la construcción y consolidación de la democracia se han realizado, sobre todo como consecuencia de la tercera ola democratizadora. En ese sentido, es necesario enfatizar lo que se indicara en el primer capítulo de esta investigación en cuanto a que no existen, libros ni documentos analíticos e integrales sobre el tema, sino más bien recopilaciones de artículos y documentos de expertos con desarrollos conceptuales bastante concretos.

En ese sentido, uno de los poquísimos estudios que desarrolla estos temas lo constituye el Proyecto ACE – Red de Conocimientos Electorales, en uno de cuyos análisis se señala incluso que: “Desafortunadamente, los temas acerca de cómo,

---

<sup>110</sup> Ibid, pág. 34.

dónde, cuándo, y por qué se estructura la administración electoral, no han sido objeto de investigación amplia y con rigor en los campos de la ciencia política o la administración pública (...).<sup>111</sup>

Este escaso interés puede deberse a nuestro entender, entre otras cuestiones, a dos razones fundamentales. La primera de ellas es que existe la creencia arraigada referida a que los organismos de la administración electoral constituyen instituciones puramente procedimentales, dedicadas única y exclusivamente a organizar y calificar elecciones, considerándose por tanto un ámbito de mucha especialización conformado por cuestiones sumamente técnicas que no generan mayores problemas, no resultando necesario incluirlas en el análisis de las variables vinculadas a la democratización por la poca influencia que tienen sobre ésta. Por ende, suelen ser considerados temas de investigación menos interesantes en comparación por ejemplo, al desarrollo de una teoría de la democratización, al estudio de procesos de transición o la medición de las actitudes de los electores ante nuevos regímenes. Los temas procedimentales, se presume, son más tediosos y menos interesantes de estudiar y documentar.

La segunda razón implica todo lo contrario a lo detallado en el párrafo anterior. Es decir, se piensa también que este tipo de instituciones son sumamente sustantivas y complejas, situándose en un lugar que podría denominarse híbrido o ambiguo ya que no se sabe muy bien lo que son, lo que significa que estas cuestiones no son consideradas y analizadas en el marco del comportamiento de los procesos electorales por ejemplo, sino más bien observando asuntos que tienen que ver con cuestiones de fondo vinculadas a la materia constitucional, al respeto al Estado de

---

<sup>111</sup> Proyecto ACE: Administración Electoral. Disponible en <http://aceproject.org/ace-es/topics/em/onePage>. La Red Ace es un proyecto surgido en 1998 por iniciativa de las instituciones IDEA INTERNACIONAL, IFES y UNDESA, y que actualmente se ha convertido en un esfuerzo en el que colaboran nueve organizaciones: IDEA, EISA, Elecciones Canadá, el Instituto Federal Electoral de México (IFE), IFES, UNDESA, PNUD y la División de Asistencia Electoral de Naciones Unidas. Constituye una fuente de información electoral en línea que ofrece datos y consejos específicos acerca de los procesos electorales, pudiéndose encontrar artículos especializados, cifras y estadísticas mundiales, una enciclopedia electoral, información sobre asistencia, observación y desarrollo profesional electoral, recursos específicos de determinada región o país, noticias electorales diarias, un calendario electoral, etc.

derecho, a los derechos humanos, los derechos civiles, la participación política, etc. Ello, sumado al alcance tan restrictivo y especializado que se supone tiene el tema bajo este enfoque, pueden llegar a desanimar el desarrollo de una mayor profundización.

En ambos casos, se considera que el tratamiento y análisis de estas materias no ha generado el suficiente interés entre los lectores, llámese estudiantes, profesores, funcionarios, autoridades nacionales e internacionales, que justifique la elaboración de un mayor número de documentos más extensos y profundos referidos a esta cuestión.

Pues aquí se señala que ni lo uno ni lo otro es cierto, esto es, ni son instituciones tan procedimentales como para dar por descontado que lo que tienen que hacer lo harán exclusiva y correctamente (elecciones), ni tampoco son órganos superiores e intocables que se desenvuelven bajo el manto de la Constitución de cada país, lugar reservado únicamente para expertos y especialistas. De hecho, existe en la actualidad en la región una inclinación para acercar mucho más a estos organismos hacia el ciudadano y hacer de esta una relación mucho más participativa y horizontal, buscando generar mecanismos tales como la educación ciudadana, que conlleven a mejorar no sólo la capacidad de implementar elecciones libres, justas y competitivas, sino también de contribuir a mejorar los niveles de gobernabilidad y construcción democrática de los países.

Y esta situación viene contribuyendo a generar un cambio en la percepción sobre las instituciones que conforman la administración electoral de los diversos países, produciéndose una tendencia en estos últimos años que está referida no solamente al aumento de la importancia que tienen estas entidades para el desarrollo y fortalecimiento de las democracias sobre todo en América Latina, sino también en cuanto al aumento de este tipo de organizaciones, ya no solamente a nivel latinoamericano sino también a nivel mundial, cuyas principales

características serán abordadas en éste y el siguiente capítulo de este trabajo de investigación.

No obstante ha sido una dimensión constantemente ignorada y poco analizada, el aspecto administrativo de las elecciones constituye un nuevo foco de atención y puede proveer de importancia a la empresa de la democratización. Desde este punto de vista y teniendo en cuenta el importante pero a la vez frágil carácter de los experimentos democráticos latinoamericanos contemporáneos, quizá la mejor manera de prevenir el regreso al pasado o la construcción de una democracia fallida es a través del fortalecimiento de instituciones que aseguren que la asignación del poder se refleje transparente y adecuadamente en las preferencias populares. Así pues, la línea límite entre los políticos y la administración electoral requiere una constante vigilancia en prácticamente todos los países en desarrollo, en especial en los latinoamericanos.

### **II.2.1 Conceptualización y proceso de evolución.**

Las elecciones y la administración electoral, junto con otros servicios públicos, se desarrollaron más en los últimos veinticinco años que en los dos mil quinientos años anteriores. El ritmo del cambio ha ido a la par de la creciente automatización, el resurgimiento de gobiernos democráticos en muchos países latinoamericanos en la década de 1980, el Muro de Berlín y la caída de la Unión Soviética. Estos eventos despertaron el interés de la comunidad internacional por las elecciones democráticas al proporcionar asistencia electoral. Empezando por la participación de las Naciones Unidas en la administración y el seguimiento de los preparativos de Sudáfrica para las elecciones en Namibia en 1989 como parte de la descolonización, después en Camboya (1994), Timor Oriental (2001), Afganistán (2004), e Irak (2005), numerosas agencias de asistencia bilateral, organizaciones internacionales, organizaciones no gubernamentales (ONG's), y otro tipo de

instituciones se han vuelto participantes activos en el campo de la asistencia electoral.<sup>112</sup>

Después de la Segunda Guerra Mundial, se produjo la descolonización y las nuevas aperturas electorales aparecieron en situaciones donde no había confianza de los ciudadanos como existía en las potencias coloniales de los nuevos gobiernos provisionales. Fue en este contexto que las autoridades electorales en forma de comisiones electorales independientes llegaron a la vanguardia de la política electoral.<sup>113</sup> En América Latina este tipo de autoridad se estableció en el primer trimestre del siglo XX, cuando la oligarquía fue reemplazada por gobiernos más liberales de oposición en varios países (Uruguay, Chile, Colombia y Costa Rica), y fue durante la tercera ola de democratización (específicamente a finales de 1970), el período en el cual los organismos electorales independientes y autónomos se fueron convirtiendo en el modelo institucional de administración electoral vigente en las diferentes regiones del mundo.<sup>114</sup>

En efecto, hasta hace aproximadamente cuatro décadas, en la mayoría de países en desarrollo se accedía al poder por medio de las armas y la violencia, ya que la apuesta para ganar el poder era sumamente alta, y se hacía lo que fuere necesario con tal de obtenerlo. Las elecciones fueron pues, la manera más civilizada de elegir líderes, y en aquellos países con elites pequeñas y divididas, en donde los perdedores de una elección podían sufrir considerables perjuicios (por ejemplo, quedarse sin alternativas de empleo), esta manifestación básica y fundamental de democracia se mezclaba con actos violentos. Efectivamente, muchos políticos que no lograron llegar al poder, terminaron en el exilio o en prisión, hecho que, sumado a la falta de experiencia, capacidad y compromiso de autoridades y funcionarios en muchos países latinoamericanos, pudieron explicar

---

<sup>112</sup> Ibid.

<sup>113</sup> Órganos electorales independientes se instauraron por primera vez en Costa Rica e India, después de la Segunda Guerra Mundial.

<sup>114</sup> Rafael López-Pintor: *Opportunity, scope and method of a handbook on Structuring Electoral Management Bodies (EMBs)*, International IDEA, Estocolmo, 2004, págs. 2-3.



porque las elecciones fueron un tema particularmente complejo en países en transición, y porque tomó tanto tiempo a los líderes aprender cómo jugar con las reglas del juego electoral de una forma democrática y tolerante.<sup>115</sup>

En este proceso, destaca el hecho que las elecciones multipartidarias no han sido una situación común en la mayoría de países en desarrollo, y que en la mayoría de democracias viejas y estables, la cuestión de la reforma electoral está apareciendo en estas últimas décadas: Estados Unidos estableció su Comisión Federal de Elecciones recién en 1975, Australia creó su Comisión Electoral en 1984, y en el Reino Unido, la conveniencia de introducir una autoridad general de elecciones en el sistema político del país se comenzó a discutir hace algunos años. De hecho, en ambas, las nuevas y viejas democracias, los argumentos en apoyo al establecimiento de organismos electorales independientes pusieron de relieve la importancia de estas estructuras en promover la transparencia democrática y la eficiencia técnica.<sup>116</sup>

Sin embargo, mientras que en las democracias de los países industrializados este proceso se ha ido perfeccionando lentamente<sup>117</sup>, en muchos países de América Latina el establecimiento de instituciones, reglamentos y prácticas administrativas

---

<sup>115</sup> Robert. A. Pastor. Ob. Cit., págs. 7-9.

<sup>116</sup> Rafael López Pintor: *Electoral Management Bodies as Institutions of Governance*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Washington, 2000, págs. 15-16.

<sup>117</sup> Incluso en los países avanzados, la democracia es un trabajo en progreso y sus aspectos procedimentales no son perfectos en ningún lugar. Ejemplo de ello pueden ser los casos ocurridos en Estados Unidos, el primero después de las elecciones generales de 1996, cuando los partidos demócrata y republicano se acusaron mutuamente de fraude electoral por el mal uso de las boletas de las personas ausentes en Louisiana y la votación de quienes no eran ciudadanos en California. El segundo caso es el que se refiere a lo ocurrido en Florida, en las elecciones presidenciales tan reñidas entre George W. Bush y Al Gore del año 2000, en lo que tiene que ver con irregularidades con respecto al sistema de votación y recuento de los votos, que terminó en la Corte Suprema con el juicio Bush vs. Gore.

Esto no es usual y demuestra que los países en desarrollo no tienen el monopolio del fraude y la corrupción. La cuestión es si tanto las instituciones gubernamentales y no gubernamentales son lo suficientemente sólidas e imparciales para ofrecer a los ciudadanos confianza en que las instancias de fraude son la excepción y no la regla, y que pueden ser corregidas, lo cual requiere, entre otras cosas, de una autoridad fiscalizadora independiente y judicialmente imparcial.

para garantizar el libre ejercicio del sufragio y la libre expresión de las preferencias políticas ha continuado siendo un problema pendiente.<sup>118</sup>

El proceso de democratización del sufragio ocurrido aproximadamente a mediados del siglo pasado (de manera no uniforme) en los países latinoamericanos, fue acompañado por normas legales que tuvieron por objeto impedir fundamentalmente el fraude electoral y mejorar las reglas de juego que regulaban los procesos electorales. De esta manera, se intentó impedir y restringir a través de instrumentos administrativos de control, cualquier situación que pusiera en riesgo la credibilidad y legitimidad de las elecciones.

Así pues, en los países latinoamericanos con una considerable larga tradición democrática, se generó lo que se puede denominar una “costumbre electoral” sustentada en el Estado de derecho, que se volvió una parte de la cultura política y que sobrevivió a los períodos autoritarios. Puede decirse incluso que esta costumbre electoral contribuyó con la superación del autoritarismo. En países como Costa Rica, Uruguay y Venezuela por ejemplo, dicha tradición originó la formación de un cuarto poder del Estado (poder electoral), a partir de la creación de autoridades electorales supremas.<sup>119</sup>

Durante ese camino de evolución de los organismos de la administración electoral, en el período de masiva explosión de la democracia luego de la segunda guerra mundial y la más reciente ola de democratización, adquirió relevancia, en primer lugar, la cuestión referida a que si el ejecutivo tenía la suficiente legitimidad para jugar el rol de réferi en la competencia por el poder por medio de elecciones. Por ello no fue accidente que algunas de las democracias más estables como la de los Estados Unidos haya establecido comisiones electorales independientes en los años setenta. Posteriormente y de manera paulatina, la mayoría de países en donde las elecciones fueron administradas por el gobierno, han progresivamente

---

<sup>118</sup> Dieter Nohlen: *Prólogo*, en Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina, Ob. Cit., pág. 21.

<sup>119</sup> Ibid, pág. 21.

establecido organismos de supervisión electoral con o sin representantes de partidos políticos, frecuentemente con la ayuda de instituciones, consultores y mediadores internacionales, a través de cuyos aportes contribuyeron a construir y mejorar el funcionamiento de este tipo de organizaciones, como importantes vehículos para asegurar la rendición de cuentas horizontal y vertical.

En América Latina, el siglo pasado, específicamente durante los años veinte y treinta se crearon Cortes, Tribunales y Consejos Electorales, con funciones jurisdiccionales (Chile, Uruguay y Brasil). Excepcionalmente, la Constitución costarricense de 1949 creó como ya se dijo, un cuarto poder del Estado, constituido por el Tribunal Supremo de Elecciones, institución que desde entonces se convirtió en modelo para la región debido a la jerarquía e importancia de sus atribuciones administrativas y jurisdiccionales.

En lo que a las transiciones latinoamericanas de los ochenta respecta, cada país restableció su diseño de autoridad electoral, generalmente un órgano independiente o un tribunal autónomo con responsabilidad por el proceso electoral. Cabe mencionar que la autoridad electoral en un buen número de países latinoamericanos ha sido históricamente considerada con el prestigio y la estima ciudadana suficiente como para sobrevivir incluso a regímenes militares, particularmente en Uruguay entre 1974 y 1980, y Chile desde 1973 hasta 1988, país en el cual el máximo responsable del Servicio de Elecciones, un Senador seleccionado, ha servido en esta posición desde principios de 1960 bajo un largo período de gobiernos militares y civiles.<sup>120</sup>

Otros ejemplos a nivel global de este proceso de evolución los constituyen los países de Europa del Este, entre ellos, Hungría, Eslovenia, Rumania, Polonia, Checoslovaquia y Bulgaria, que establecieron todas comisiones centrales para las elecciones de 1989-1990. Tal vez la acción más llamativa de establecimiento de la

---

<sup>120</sup> Rafael Lopez Pintor: *Administración electoral y consolidación democrática*, Biblioteca de la Reforma Política N° 6, Asociación Civil Transparencia e IDEA Internacional, Lima, 2004, págs. 22-28.

confianza a través de este tipo de organismos tuvo lugar en Sudáfrica, en donde el gobierno nombró a varios países, en particular de Canadá, Zimbabue y Eritrea, para formar parte de la comisión electoral independiente.<sup>121</sup>

Es interesante y oportuno señalar que los organismos electorales nacieron en varios países por al menos dos razones. La primera de ellas tiene que ver con las deficiencias o carencias organizativas en la separación de los dos poderes que regularmente se encargan de la gestión electoral, que son el Ejecutivo y el Judicial. La segunda razón se refiere al hecho de poder afrontar una operación compleja y políticamente relevante como es la organización de los procesos electorales. En ese sentido, existen organismos electorales independientes debido a que por lo menos una de las siguientes preguntas no tiene una respuesta afirmativa: ¿Existe una administración ordinaria que actúa con criterios de profesionalidad, neutralidad e independencia suficientemente sólidos con respecto al partido político que está en el poder como para garantizar que esas notas se van a mantener cuando está en juego una posible alternancia en el poder?; ¿La opinión pública del país y los propios partidos políticos están dispuestos a creer firmemente en la neutralidad de su administración para organizarlas?; ¿Es la administración pública, considerada como neutral lo suficientemente eficaz y está dotada de los medios necesarios para una operación tan compleja como es la de organizar elecciones?; ¿Son suficientes los controles judiciales ordinarios para garantizar la actuación adecuada de la administración?; y finalmente, suponiendo que lo sean ¿puede confiarse el control de las elecciones al Poder judicial? o, por el contrario ¿carece éste a su vez de la neutralidad o de los medios necesarios para desarrollar su función en las condiciones que requiere un proceso electoral?<sup>122</sup>

---

<sup>121</sup> Guy S. Goodwin-Gill: *Elecciones libres y justas*, Unión Interparlamentaria, Oxford, Diciembre, 2005. Disponible en <http://www.ipu.org/PDF/publications/Free&Fair06-s.pdf>

<sup>122</sup> Keith Kline: *Approaches to Conducting Elections: ¿Why an Electoral Commission?*, Informe preparado en el IFES para la presentación a la Asamblea Constitucional de la República de Sudáfrica, Ciudad del Cabo, 1995, págs. 4-10.

En lo que a esta cuestión respecta, se sostiene aquí que esta evolución de los organismos de la administración electoral no puede estar separada de los procesos de democratización, y está comprobado que su implementación ha producido mayores éxitos que fracasos en las diferentes regiones del mundo en las últimas décadas.

Ahora bien, ingresando al terreno que tiene que ver con el significado del término, cabe señalar, como lo afirma muy bien el académico español Rafael López Pintor, que el concepto “administración electoral” tiene dos dimensiones, la primera relativa a los órganos encargados de la organización, dirección y control de los procesos electorales, y la segunda vinculada a las actividades y procesos necesarios para lograr que las elecciones se lleven a cabo eficazmente. Aunque la relación entre ambas acepciones es estrecha, hay que distinguir entre la connotación institucional y las cuestiones de gestión para comprender los alcances del concepto de administración electoral en sus dimensiones sujeto-acción y órgano-procedimiento. En su sentido institucional, “administración electoral” alude al conjunto de órganos de derecho público responsables de la conducción de las elecciones. Puede abarcar uno o varios organismos, según el diseño electoral de cada país. Los agentes encargados de la administración electoral suelen contener divisiones o departamentos especializados en la planificación estratégica de las elecciones, la organización, dirección y control de las fases del proceso electoral, la organización y capacitación del personal, la administración financiera, la consultoría jurídica, el registro de electores, la publicidad, la logística y el procesamiento de datos, etc.<sup>123</sup>

Por otra parte, en su acepción adjetiva, la administración electoral es fundamentalmente “administración de elecciones”, es decir, gestión y procesos. En este sentido, se alude a una serie de actos sucesivos y concatenados, esbozados por el régimen electoral, que tienen por objeto la designación de cargos públicos mediante la realización material de elecciones. Entre esa variedad de actividades

---

<sup>123</sup> Rafael López Pintor: *Administración electoral y consolidación democrática*, Ob. Cit., pág. 11.

ordenadas en fases, destacan la convocatoria a elecciones, la inscripción de candidaturas, la elaboración del padrón electoral, la campaña política, la formación de juntas electorales, la jornada electoral, el escrutinio y la declaratoria formal de candidatos electos, entre las principales.

La administración electoral, en sus dos dimensiones, puede ser analizada como objeto de diseño institucional o como variable independiente respecto a otros componentes del sistema político (para fines de este trabajo resulta ser nuestra principal variable independiente, que afecta directamente a nuestra variable dependiente que es la democracia en América Latina).

Otra aproximación al concepto de este tema, señala que la administración electoral ha sido abordada por la literatura desde tres distintos enfoques: la subjetiva, la procesal y la sistémica. Desde la visión subjetiva, la administración electoral se refiere a los organismos electorales, es decir, a los agentes encargados de llevar a cabo las elecciones, con sus respectivas modalidades y subdivisiones según cada régimen electoral. El enfoque procesal entiende administración electoral como gestión de elecciones; corresponde a un acercamiento procesal de los comicios, es decir, como “proceso electoral”. Finalmente, la visión sistémica coloca el énfasis en la relación de las elecciones con otros componentes del sistema político.<sup>124</sup>

En ese sentido, el enfoque subjetivo suele tener aspiraciones descriptivas y comparativas de los organismos electorales, el procesal tiende a introducir elementos valorativos de la eficiencia y la transparencia de las elecciones, mientras que el sistémico pretende investigar las relaciones entre la administración electoral y otras variables. Estos enfoques no son excluyentes entre sí, sino más bien acumulativos, por lo que resulta necesario el aporte de los tres para la construcción futura de una sólida teoría sobre la administración electoral. En

---

<sup>124</sup> Hugo Picado León: *Diseño y transformación de la gobernanza electoral en Costa Rica*, en América Latina Hoy, Vol. 51, Ediciones Universidad de Salamanca, Abril - 2009, págs. 97-98.

efecto, en su sentido subjetivo, administración electoral alude al diseño normativo de los organismos de derecho público responsables de la conducción de las elecciones. Puede abarcar una o varias entidades, según la configuración institucional de cada país, ubicadas en el Poder Ejecutivo, en el Judicial o con independencia de ambos. En su acepción procesal, la administración electoral puede estudiarse como gestión administrativa de las elecciones. La gestión electoral alude a una serie de actos sucesivos y concatenados, esbozados por el régimen electoral, que tienen por objeto la designación de cargos públicos mediante la realización material de elecciones. Administración electoral, en este sentido, se define como la actividad gerencial del proceso electoral.<sup>125</sup>

Por lo tanto, se considera necesario precisar que para los fines que el desarrollo de la presente investigación requiere, se utilizará la primera acepción de las dos aproximaciones que sobre administración electoral han sido aquí presentadas, la cual se refiere a los organismos electorales en su sentido institucional, a fin de conocer cuál ha sido el papel preponderante de estos órganos en las democracias de los países latinoamericanos así como para describir y analizar cuál ha sido la tendencia en los últimos años vinculada a esta cuestión.

Entre los pocos autores que comparativamente analizan el tema de la administración electoral, destacan Dieter Nohlen, Andreas Schedler, Todd Eisenstadt (estos dos últimos autores han trabajado principalmente el caso mexicano), Jonathan Hartlyn, Jennifer McCoy, Thomas Mustillo, Robert Pastor, Joseph Thompson, Jorgen Elklit, Andrew Reynolds, Hugo Picado León y Rafael López-Pintor. Cabe señalar que la mayoría de los autores nombrados desarrollan aspectos puntuales sobre el tema, siendo muy pocos los que llegan a profundizar la cuestión a través de una visión integral.

En ese sentido, es de lectura imprescindible para todas aquellas personas interesadas en el tema, el análisis que realiza el anteriormente citado Rafael

---

<sup>125</sup> Ibid, pág. 98.

López Pintor en su estudio denominado “Electoral Management Bodies as Institutions of Governance”, financiado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, en el año 2000 y escrito en idioma inglés, quien denomina a los organismos que conforman la administración electoral como EMB (electoral management bodies).<sup>126</sup> En ese documento, el autor detalla muy bien lo que significan este tipo de instituciones en todo el mundo, ofreciendo datos comparativos más que interesantes.

Otro enfoque importante es el que ofrecen por su parte, Jorgen Elklit y Andrew Reynolds, quienes destacan el impacto directo que tiene cada vez más la calidad de la administración electoral en la manera en la que los procesos electorales en los países en desarrollo y sus resultados son contemplados. Y este hecho no es únicamente resaltado por observadores internacionales, sino también –y más importante aún- por actores domésticos como electores, partidos, medios de comunicación y observadores locales. Estos grupos no necesariamente ven las cosas de la misma manera y sus diferentes percepciones son útiles en la medida en que permiten calcular o evaluar, por lo menos en parte, las razones por las cuales diferentes actores tienen diversos juicios sobre el ejercicio electoral.<sup>127</sup>

El principal punto de atención que estos autores proponen es la manera en que los factores y opciones institucionales así como el consiguiente comportamiento administrativo y político, contribuye a la transición y consolidación de nuevas democracias. Esta aproximación deja de lado una selección de otras tareas que pueden influenciar la manera en la que, por ejemplo, una primera elección democrática es percibida y –luego- el régimen democrático es aceptado como la única opción válida. Están convencidos de que las elecciones juegan un papel crucial en este desarrollo, al ser una condición necesaria para tener algún tipo de régimen democrático y se enfocan específicamente en la manera en la que los procesos electorales son conducidos. Ellos sostienen que las elecciones no

---

<sup>126</sup> La mejor traducción sería la de “organismo de administración electoral”.

<sup>127</sup> Jorgen Elklit y Andrew Reynolds. Ob. Cit., pág. 2.



solamente ocurren, sino que son procesos complicados, particularmente en lo que tiene que ver con su administración, porque en la realidad no está sobreentendido (como podría pensarse que ocurre en países con democracias consolidadas e indiscutidas) que éstas se realizarán sin problemas.

Más puntualmente, quienes escriben sobre el tema suelen plantear que la administración electoral debe tener no solamente un interés teórico sino también un interés considerable desde una perspectiva política. Asimismo, se plantea que las experiencias individuales en un número de campos referidos a la conducción de elecciones tiene una directa relación en cómo el sentido de eficacia política se desarrolla en ciudadanos individuales; y finalmente, que este tipo de análisis constituye un factor importante detrás del desarrollo eventual de legitimidad y un compromiso de principios con la democracia, que es una progresión hacia la consolidación democrática (incluso durante la fase de transición).<sup>128</sup>

Existe también un importante esfuerzo de los organismos internacionales para contribuir a desarrollar estos temas. Este punto de vista ha sido expresado sistemáticamente por asociaciones regionales de autoridades electorales en las Américas, Europa Central y del Este, África y Asia. Prueba de ello, están también los numerosos documentos elaborados por Naciones Unidas, Unión Europea, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), el British Commonwealth e IDEA Internacional. Asimismo, existen informes en ese sentido de organismos como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, la Fundación Internacional para los Sistemas Electorales (IFES), el Instituto Nacional Demócrata (NDI) y el Instituto Republicano Internacional (IRI).

Sobre esta misma cuestión, las tecnologías de la información y el Internet han servido de gran ayuda para ofrecer información sistematizada referida al rango de opciones disponibles como alternativas para la organización de elecciones, y

---

<sup>128</sup> Ibid, pág 3.

representa además una información muy útil para ayudar a los países a mejorar su comportamiento en períodos electorales.<sup>129</sup>

## **II.2.2 Clasificaciones de administración electoral: similitudes y diferencias.**

Los tipos de estructuras electorales son casi tan variados como los propios países. Sin embargo, existen algunas clasificaciones que ayudan a ordenar el tema, siendo una de ellas la ofrecida por el Proyecto ACE – Red de Conocimientos Electorales, en donde se han identificado tres tipos o modelos de organismos electorales: el modelo independiente, el gubernamental y el mixto. El independiente se caracteriza por tener una composición básicamente de funcionarios no partidarios, cuya organización y estructura conforman instituciones que no pertenecen al gobierno de turno, sino que son autónomos. El gubernamental se caracteriza porque la cuestión electoral se maneja dentro del propio gobierno, a través de una oficina, área o dirección; y el modelo mixto es el que combina ambas realidades.<sup>130</sup>

Sobre esta cuestión, el catedrático español y Vocal de la Junta Electoral Central de ese país, Pablo Santolaya, señala que, en aquellos lugares en donde existen organismos electorales independientes, éstos nacen porque se considera que existen carencias o deficiencias, tanto en términos materiales como sobre todo de neutralidad, en dos de las ramas de la organización de la separación de poderes: el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial. Parte de la hipótesis en virtud de la cual, con la excepción de los sistemas federales en los que el diseño de las administraciones electorales independientes puede obedecer más bien a problemas de separación vertical de poderes, el organismo electoral de un país será tanto más poderoso e independiente cuanto mayor sea la desconfianza en

---

<sup>129</sup> La importancia del rol de la comunidad internacional para la democracia pudo apreciarse en el primer capítulo de esta tesis doctoral.

<sup>130</sup> Proyecto ACE: Administración Electoral. Ob. Cit.

sus instituciones ordinarias y por tanto menor su legitimidad para adoptar decisiones en el momento en el que lo que está en discusión es quien ocupa el poder político.<sup>131</sup>

Así, se plantea un criterio para clasificar las distintas administraciones electorales que es el referido a la “escala de desconfianza”, que va desde el grado máximo de confianza (en aquellos países que encargan la administración de sus procesos electorales a sus órganos administrativos ordinarios centrales y locales, como es el caso de Alemania, Reino Unido, Suecia e Irlanda) hasta el nivel más alto de desconfianza (que se produce en el modelo de Tribunales Electorales), característico de Latinoamérica, en donde son organismos que sustituyen tanto al Poder Ejecutivo como al Judicial, de manera que además de organizar materialmente las elecciones, en la mayoría de casos sus decisiones no son recurribles ni pueden ser controladas por ningún otro órgano del Estado.

Desde este punto de vista, parece posible afirmar que el modelo concreto a adoptar depende de la consolidación que han alcanzado sus instituciones democráticas. Desde este punto de vista es significativo que los países en proceso de transición política opten en su mayoría por el modelo de organismo electoral, de nombramiento parlamentario y con elementos judiciales que se ocupa de la gestión del proceso, pero cuyas decisiones no suelen ser revisables judicialmente. Este esquema ha sido claramente fomentado por las organizaciones internacionales especializadas en la materia, y en líneas generales ha funcionado adecuadamente teniendo además la ventaja adicional de constituir cauce para la colaboración y financiación internacional de los procesos, al poder ofrecer la ayuda a un organismo neutral que se auto administra y no a una administración partidista que muchas veces puede llegar a tener “restos” o “saldos” del antiguo régimen autoritario.

---

<sup>131</sup> Pablo Santolaya: *Administraciones Públicas y Constitución*, La Administración Electoral, Administraciones Públicas y Constitución, INAP, Madrid, 1998, pág. 5.

Sin embargo, esta opción, muy clara para los momentos de transición, presenta algunas dudas cuando la propia transición triunfa y se estructura una auténtica separación de poderes y en definitiva un Estado democrático que vaya ascendiendo en la escala de neutralidad, eficacia y confianza de los ciudadanos. En ese momento quizá sea preciso replantearse si tiene sentido mantener una estructura electoral diferenciada o puede ya producirse, en virtud de la confianza generada y del grado de democracia alcanzado por el país en cuestión una reestructuración de la administración electoral, incorporando dichos órganos a algún poder del Estado.<sup>132</sup>

Otra clasificación es la que ofrece Robert Pastor, quien presenta cinco modelos de administración electoral. El primero de ellos consiste en un esquema basado en una oficina de elecciones dentro del gobierno, que funciona satisfactoriamente en países desarrollados, en donde el servicio civil es respetado. El segundo se basa en direcciones, gerencias, jefaturas u oficinas de elecciones dentro del gobierno pero supervisado por un cuerpo judicial, quienes supervisan al ministerio de gobierno encargado de la administración de las elecciones. El tercer modelo se sustenta en una comisión independiente de elecciones manejado por expertos y que rinde cuentas al Parlamento.<sup>133</sup>

El cuarto modelo de administración electoral que se viene analizando dentro de esta clasificación consiste en la existencia de un órgano electoral de carácter multipartidario compuesto por una representación de los partidos políticos. Finalmente, el último modelo es el de un organismo electoral no partidizado compuesto por distinguidas individualidades de una lista propuesta por el Presidente y el legislativo, que pueden ser vetados por los partidos políticos, y

---

<sup>132</sup> Ibid, págs. 7-8.

<sup>133</sup> Cuando el Parlamento no está conformado únicamente por un solo partido, ese tipo de organismo puede llegar a ser muy creíble, pero cuando un único partido domina el legislativo y virtualmente silencia a la oposición, se inclina naturalmente a favor del gobierno que ostenta el poder, generándose el problema de la parcialidad del organismo electoral.

seleccionados por un grupo de jueces por un periodo de tiempo determinado. Estas comisiones pueden tener autoridad y autonomía.<sup>134</sup>

A estas dos últimas categorías podría agregárseles, de nuestra parte, la de un órgano, tribunal, corte, oficina o consejo de elecciones, partidarizada o no, cuyas máximas autoridades se conforman como un colegiado elegido por diferentes instituciones estatales, pertenecientes o no al gobierno (llámese el Consejo Nacional de la Magistratura, el Poder Judicial, las universidades públicas y/o privadas, los colegios profesionales, etc.).

Por su parte, si se considera un enfoque que tiene como base principal a las instituciones encargadas de resolver los conflictos post-electorales, éstas pueden de manera general ser divididas en dos categorías. La primera de ellas está conformada por las Cortes constitucionales encargadas de regular los casos referidos a elecciones, como en la mayoría de países europeos y otras democracias establecidas, y en algunas de las nuevas democracias africanas. La segunda categoría está constituida por las cortes electorales, usualmente autónomas de los tres poderes del gobierno (algunas veces, como en Costa Rica, son denominadas “cuarto poder”), común en democracias surgidas en las últimas décadas, particularmente en América Latina y algunas repúblicas soviéticas en formación (como Ucrania y Armenia).<sup>135</sup>

Existen también una serie de clasificaciones que utilizan criterios diferentes a los que hasta aquí han sido presentados. En ese sentido, en cuanto a los enfoques a los que responden los distintos diseños de una estructura de administración electoral, principalmente vinculado al tema de su conformación o reclutamiento, los principales consisten en un enfoque gubernamental cuando las elecciones son organizadas por el servicio civil regular; un enfoque judicial cuando los jueces son

---

<sup>134</sup> Robert A. Pastor. Ob. Cit., págs. 12-13.

<sup>135</sup> Todd A. Eisenstadt: *Measuring Electoral Court Failure in Democratizing Mexico*, International Political Science Review / Revue internationale de science politique, Vol. 23, No. 1, Sage Publications, Londres, 2002, pág. 48.

elegidos para administrar elecciones; un enfoque multipartidario cuando representantes de los partidos componen el organismo electoral; y un enfoque de experto cuando los partidos políticos designan por consenso un grupo de personas con experiencia reconocidos por su independencia.<sup>136</sup>

Asimismo, una clasificación más compleja formulada sobre la base de características estructurales que combinan los métodos de reclutamiento de personal con funciones de desempeño o rendimiento, es la de las Comisiones Nacionales Electorales permanentes e independientes, los Sistemas electorales descentralizados, y el Ministerio de Gobierno.

Como podrá notarse, de la comparación entre los distintos modelos de administración electoral existentes, es de donde surgen la mayor cantidad de diferencias.<sup>137</sup> Sobre este particular, puede señalarse que en aquellos lugares en donde prevalece el derecho anglo sajón y consuetudinario, la administración electoral ha seguido un diseño más descentralizado que en aquellos países que han seguido predominantemente una tradición que tiene que ver con el derecho civil o romano, en los que los gobiernos centrales han concentrado la autoridad.<sup>138</sup>

Otro aspecto que resalta como diferencia entre las administraciones electorales de las distintas regiones que existen en el mundo, es el de la pertenencia o no al Poder Ejecutivo. En países con democracias estables, maduras y con un alto grado de confianza en las instituciones, se ha optado por modelos de administración electoral que forman parte de los respectivos ministerios del interior de cada país.<sup>139</sup>

---

<sup>136</sup> Rafael López Pintor: *Electoral Management Bodies as Institutions of Governance*, Ob. Cit., pág. 20.

<sup>137</sup> Es conveniente precisar aquí que también existen diferencias entre organismos electorales que forman parte del mismo modelo, tema que será analizado en el apartado referido a la administración electoral en América Latina.

<sup>138</sup> Rafael López Pintor: *Electoral Management Bodies as Institutions of Governance*, Ob. Cit., pág. 54.

<sup>139</sup> En Norteamérica y Europa Occidental, las elecciones son conducidas más frecuentemente por autoridades del gobierno – a nivel central, provincial y local con o sin la supervisión de la autoridad

Cabe señalar que la organización de las elecciones realizada por los ministerios del gobierno, implica muchas veces una problemática coordinación entre los distintos organismos responsables de la administración central y local, sobre todo en cuestiones administrativas y logísticas. La dinámica temporal de las elecciones también puede poner una tensión en la utilización de los recursos por parte de estos ministerios. Además, el control ministerial puede abrir el camino para la politización - o la sospecha de politización - del proceso electoral, que puede amenazar con poner en peligro su integridad.<sup>140</sup>

Por el contrario, en países como democracias más jóvenes o que luchan por consolidar esta forma de gobierno, con altos niveles de desconfianza en las instituciones del Estado, se han adoptado modelos de administración electoral basados en organismos autónomos e independientes del ejecutivo.

Es oportuno comentar dos cuestiones que deben ser tomadas en cuenta al momento de analizar estos temas. Lo primero es que, a pesar de las diferencias entre organismos electorales en sistemas democráticos, estos pueden ser clasificados, como se ha detallado en este apartado, bajo diferentes criterios a fin de cumplir con propósitos prácticos y de interpretación de acuerdo al número de los diseños más importantes que existen. Y en segundo lugar, que la conducción de elecciones en cualquier país requiere de la realización de un número determinado de funciones, pero puede ser implementado a través de diferentes tipos de estructuras.

No obstante ello, es bueno precisar también que muchos observadores y expertos internacionales no comparten las clasificaciones que aquí han sido presentadas.

---

de un organismo colegiado, compuesto ya sea por jueces o por una mezcla entre jueces o representantes de partidos políticos.

<sup>140</sup> Sarah Birch: *Órganos de gestión electoral y la integridad de las elecciones: evidencia de Europa del Este y la ex Unión Soviética*, en: "El fraude electoral y la manipulación electoral en las democracias semi-nuevas", Departamento de Gobierno de la Universidad de Essex. Reino Unido, 2008, pág. 4.

Es por eso que hay tantas propuestas en ese sentido. Para muchos sin duda, la diversidad de organismos electorales es tal que cada país constituye un modelo.

Nosotros pensamos que sólo para fines prácticos o de explicación académica es conveniente el hecho de pretender clasificar a los organismos electorales, porque como se ha precisado, aunque dos países tengan el mismo modelo o diseño, las funciones, competencias, atribuciones y responsabilidades de cada institución son distintas y funcionan de una manera diferente en el día a día.

### **II.2.3 Administración electoral y procesos electorales: encuentros y desencuentros.**

En este apartado se presentan una serie de conceptos que contribuyen a esclarecer aquellas cuestiones que interesan desarrollar en el marco de esta tesis y que tienen que ver con aquellos puntos, momentos, estadios o situaciones en donde logran encontrarse la administración electoral con los procesos electorales, así como aquellos en los cuales no se logra establecer una relación de armonía.

Cabe señalar en ese sentido, que las normas democráticas no se aplican perfectamente en ningún lugar, ni siquiera en las democracias avanzadas, y por lo tanto el acceso al ámbito electoral siempre tiene un costo y nunca es totalmente equitativo; las instituciones electorales suelen tener problemas tanto en la organización del proceso electoral como en su relación con el sistema de partidos; y la política democrática nunca es del todo soberana, ya que siempre está sujeta a limitaciones sociales, así como políticas y constitucionales.

Más aún, si bien en democracias avanzadas el adecuado cumplimiento de los procedimientos electorales se da por descontado, en las democracias de menor calidad (como las latinoamericanas), esto no ocurre. En estos países, la línea de



frontera que separa la manipulación política y la incapacidad técnica es raras veces reconocida, y las elecciones pueden fracasar por una o ambas razones.<sup>141</sup>

Sobre este tema, es oportuno señalar que, sobre todo en aquellos con bajos niveles de educación, la administración de una elección no constituye un tema sencillo, y suelen ocurrir errores técnicos que muchas veces generan suspicacia política entre los distintos actores que intervienen en un proceso electoral. Muchas elecciones fracasan porque un partido interpreta las “irregularidades técnicas” como políticamente ocasionadas por sus oponentes, cuando la mayoría de veces las fallas se deben a un error en la administración. En realidad no existe fraude sino incapacidad e ineficiencia de las autoridades en temas puntuales.<sup>142</sup>

Por ello, es evidente la importancia que tiene para la legitimidad democrática el hecho que las elecciones sean honestas y creíbles. Un país no puede ser considerado democrático si sus elecciones no son limpias, y aunque lo fueran en forma objetivamente razonable, el sistema político no podría perdurar, ni habría gobernabilidad si la población las considera fraudulentas.<sup>143</sup>

Desde los primeros días de la tercera ola de democratización global ha quedado claro que las transiciones para salir de regímenes autoritarios pudieron conducir realmente a cualquier lado. Durante los últimos treinta años, muchas de ellas llevaron al establecimiento de alguna forma de democracia; aunque muchas otras no. Las transiciones dieron origen, como pudo apreciarse en el primer capítulo de esta investigación, a nuevos tipos de autoritarismo que no se ajustaban a las categorías clásicas de dictaduras militares, personales o de un solo partido. Han generado regímenes que celebran elecciones y toleran cierto grado de pluralismo y competencia multipartidista, pero que al mismo tiempo quebrantan las normas

---

<sup>141</sup> Andreas Schedler, Ob. Cit., pág. 142.

<sup>142</sup> Robert A. Pastor. Ob. Cit., págs. 1-27.

<sup>143</sup> Janeth Hernández y José Molina: *La credibilidad de las elecciones latinoamericanas y sus factores: el efecto de los organismos electorales, el sistema de partidos y las actitudes políticas*, Ponencia presentada en el XXI Congreso Internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, Chicago, 24 al 26 de septiembre de 1998, pág. 2.

democráticas mínimas de manera tan grave y sistemática que no tiene sentido clasificarlos como democracias, por más salvedades que se introduzcan.<sup>144</sup>

Los regímenes autoritarios electorales pues, ni practican la democracia ni recurren regularmente a la represión abierta. Organizan elecciones periódicas y de este modo tratan de conseguir, cuando menos, cierta apariencia de legitimidad democrática, con la esperanza de satisfacer tanto a los actores externos como a los internos. Al mismo tiempo, ponen las elecciones bajo estrictos controles autoritarios, con el fin de consolidar su permanencia en el poder. Su sueño es cosechar los frutos de la legitimidad electoral sin correr los riesgos de la incertidumbre democrática.

Por otra parte, no se distingue bien entre irregularidades y fraude. Se magnifican y sobreestiman irregularidades que ocurren en cualquier proceso electoral que no deberían deslegitimarlo, pero que afirman un prejuicio profundamente enraizado: que las elecciones son fraudulentas. Entonces, la persistente falta de legitimidad de las instituciones que emanan de las elecciones fomenta la permanencia del desafío con el que se sigue enfrentando la justicia electoral.<sup>145</sup>

En contraste con Norteamérica o Europa Occidental, América Latina representa una región que desde su independencia no ha conseguido instaurar un orden democrático estable. En el siglo XIX, las dictaduras caudillistas constituyeron más la regla que la excepción. A pesar que la mayoría de las constituciones de las repúblicas latinoamericanas establecieron muy tempranamente sistemas presidenciales, en los que la forma de llegar al poder habrían de decidirse por medio de elecciones, la lucha por la presidencia se definía de hecho por las armas. Los incontables cambios en el poder eran indicios de la gran inestabilidad

---

<sup>144</sup> Andreas Schedler: *Elecciones sin democracia: el menú de la manipulación electoral*. Estudios Políticos, Número 4, Medellín, 2004, pág. 137.

<sup>145</sup> Dieter Nohlen: *Justicia Electoral y sus desafíos actuales en América Latina*. Ob., Cit., pág. 27.

política dominante. Las elecciones, en este contexto, muchas veces sólo tenían la función de confirmar *ex post* las relaciones tácticas de poder.<sup>146</sup>

La idea de la democracia ha llegado a identificarse de manera tan estrecha con las elecciones, que se está en peligro de olvidar que la historia moderna de las elecciones representativas es tanto un recuento de manipulaciones autoritarias, como una saga de triunfos democráticos. Dicho de otro modo, las elecciones han sido, históricamente, un instrumento de control autoritario, así como un medio de gobernación democrática.<sup>147</sup>

Los procesos electorales no son pues, como se dijo al inicio de este segundo capítulo, un mecanismo exclusivo de la democracia y además pueden ser utilizadas en su lugar otras técnicas (como son, por ejemplo, la designación de representantes mediante sucesión, por oficio o por nombramiento). En las democracias existentes, las elecciones se celebraron mucho antes que se impusiera el sufragio universal. Del mismo modo, son bien conocidos los sistemas políticos en los que se celebran elecciones y cuyas estructuras no son democráticas, sino que responden a esquemas autoritarios.

De este modo, aunque el ejercicio de las elecciones es practicado ampliamente hoy en día, hay muchas maneras por medio de las cuales se puede manipular el proceso para decrecer la inherente incertidumbre de los resultados que el proceso electoral debe proveer.

Por ello, lo que resulta vital e imprescindible en una democracia, es el carácter competitivo de las elecciones y una gran responsabilidad sobre esta cuestión (la de generar elecciones competitivas) la tiene la administración electoral, como aparato responsable de brindar y lograr igualdad de condiciones en la participación de las distintas fuerzas políticas que son parte del desarrollo de los

---

<sup>146</sup> Michael Krennerich y Claudia Zilla. Ob. Cit., pág. 39.

<sup>147</sup> Andreas Schedler: *Elecciones sin democracia: el menú de la manipulación electoral*. Ob. Cit., pág. 137.

procesos electorales. Es aquí donde ambas cuestiones se encuentran, o se deben encontrar a fin de contribuir con el logro de democracias estables y consolidadas. Como se precisa en el Proyecto ACE – Red de Conocimientos Electorales: “La calidad de la administración electoral, especialmente en democracias emergentes o recién instauradas, determina significativamente la credibilidad de los procesos electorales.”<sup>148</sup>

El propio Dieter Nohlen en una de las clasificaciones que propone sobre los tipos de elecciones, al tipificarlas como competitivas, semi competitivas y no competitivas, señala que en la primera de ellas el elector ejerce el sufragio libremente y entre opciones reales, cuestiones que están garantizadas por normas jurídicas efectivamente vigentes. Si estos requisitos que deben verificarse copulativamente, se ven limitados en algún grado, se puede hablar de elecciones semicompetitivas (sistemas autoritarios). Y cuando ellos se encuentran vedados al elector, estamos entonces ante elecciones no competitivas (sistemas totalitarios).<sup>149</sup>

En ese sentido, llamó la atención que bajo las dictaduras se realizaron elecciones precisamente en aquellos países que carecían de experiencias democráticas (excepto Brasil). Los procesos electorales bajo los regímenes autoritarios se caracterizaron como semicompetitivos y a veces, incluso como no competitivos. La posibilidad de escoger y la libertad de elección estuvieron limitadas en todos los casos y, en ocasiones, incluso abolidas por completo. Con frecuencia se cometieron fraudes electorales. Sin duda alguna, las elecciones carecieron de una importancia política mayor y estuvieron desprovistas de cualquier función democrática. No obstante, no dejaron de tener cierta relevancia o de cumplir con alguna función. En ese punto es donde se produce el desencuentro entre elecciones y administración electoral, ya que los fines que se persigue a través de las primeras no son democráticos.

---

<sup>148</sup> Proyecto ACE. Ob. Cit.

<sup>149</sup> Dieter Nohlen y Mario Fernandez Baeza: *Elecciones*. Disponible en <http://www.mercaba.org/FICHAS/Capel/elecciones.htm>

Por ello, desde la perspectiva de los gobernantes autoritarios, las elecciones sirvieron a la estabilización de los regímenes autoritarios en distintos aspectos hacia fuera, buscando aumentar su legitimación.<sup>150</sup>

Sin embargo, precisando y reconociendo que las elecciones constituyen la base del concepto democracia, que si bien las elecciones no son suficientes por sí mismas para lograr democracias representativas, pero son una necesaria condición mínima para ello, y que hay democracia cuando quienes tienen el poder han sido elegidos popular, libre y abiertamente, aquí se señala, en la línea de lo que sostienen muchos autores, que únicamente en sistemas democráticos existen elecciones competitivas, por lo que resulta imprescindible que las reglas de juego estén lo suficiente claras, y su cumplimiento debidamente garantizado.

De esta forma, la administración electoral tiene como una de sus principales misiones el de organizar y garantizar elecciones competitivas, cumpliendo un rol fundamental como réferi que coordina y establece reglas vinculadas al desarrollo no sólo de procesos electorales sino también de distintos factores que pueden afectar el buen desenvolvimiento del sistema electoral de un país.

Las miradas difieren claramente sobre los criterios de evaluación apropiados pero la mayoría concuerda en que en elecciones competitivas se pueden encontrar ciertas condiciones esenciales para asegurar la legitimidad de la democracia. Deben realizarse libres de violencia, intimidación, soborno, irregularidad, fraude sistemático, y deliberada manipulación partidaria. La competición debe proveer una alternativa irrestricta de competencia para los partidos y candidatos, sin represión de los partidos de oposición o un excesivo prejuicio en la distribución de los recursos de la campaña y el acceso a los medios. Las elecciones deben utilizar procedimientos justos, honestos y transparentes en todas y cada una de sus etapas. Además, la representación parlamentaria debe reflejar lo establecido por

---

<sup>150</sup> Michael Krennerich y Claudia Zilla. Ob. Cit., pág. 40.

la voluntad popular a través del voto, y las campañas deben generar una participación pública extendida.<sup>151</sup>

Pues la administración electoral es responsable de todos y cada uno de los factores, condiciones y criterios que han sido expresados en el párrafo anterior. Son los órganos de la administración electoral quienes, en la gran mayoría de países donde este esquema opera, deben coordinar con las fuerzas del orden y las autoridades fiscales y judiciales a fin de garantizar procesos electorales libres de violencia, intimidación, sobornos, etc. Es la administración electoral, a través de su potestad normativa y reguladora, la encargada de garantizar una justa distribución de recursos en las campañas y participación en los medios, así como la neutralidad del gobierno en su actuación. Es la administración electoral la encargada de fijar reglas de juego y procedimientos claros, transparentes y mecanismos que generen la participación equitativa de quienes tienen derecho a sufragar, es decir, a elegir y ser elegidos, sin discriminación alguna.

Se suele vincular en este sentido, procesos electorales libres y justos con una administración electoral independiente y eficiente, es decir, en una elección libre y justa es indispensable un proceso electoral administrado imparcialmente. Es por ello que los países en transición sufren con frecuencia de una falta de confianza entre los políticos: “para que se produzca una elección democrática todos los partidos en contienda deben aceptar el proceso y respetar los resultados”. La experiencia muestra que la confianza sólo es probable cuando el sistema electoral es y parece ser imparcial.<sup>152</sup>

Al respecto, se pueden también vincular las nociones referidas a los procesos electorales y la administración electoral, a través del hecho de catalogar como justos este tipo de procesos, señalando que éstos tienen tal característica cuando son administrados por una autoridad neutral; la administración electoral es lo

---

<sup>151</sup> Pipa Norris. Ob. Cit., pág. 1.

<sup>152</sup> Guy S. Goodwin-Gill. Ob. Cit.

suficientemente competente y tiene los recursos suficientes para tomar precauciones específicas contra el fraude en la elección y el escrutinio; la policía, los militares y los jueces (de ser el caso) tratan a los candidatos en competencia de manera imparcial durante todo el proceso; todos los contendores tienen acceso equitativo a los medios de comunicación; las reglas electorales no colocan sistemáticamente en desventaja a la oposición; el monitoreo independiente de la elección y el escrutinio es permitido en todos los lugares; el secreto del voto es protegido; virtualmente todos los ciudadanos habilitados para tal fin pueden votar; los procedimientos para la organización y el conteo de votos son transparentes y conocidos por todos; y finalmente existe un claro e imparcial procedimiento para las apelaciones e impugnaciones.<sup>153</sup>

Como se puede apreciar, este es un listado que tiene un carácter transversal con respecto a la labor de los organismos electorales y, de hecho, cada uno de estos puntos se vincula de cierta manera con el rol que cumplen o deben cumplir dichas instituciones.

### **II.3 LA ADMINISTRACIÓN ELECTORAL EN AMÉRICA LATINA.**

La realidad política, social y cultural de los países latinoamericanos, así como los altos niveles de desconfianza, tanto interpersonal como institucional, que continúan predominando en la región constituyen una de las principales causas para que la administración electoral se encuentre diseñada tal y como está.

En este orden de ideas, sumado al tema de la desconfianza crónica latinoamericana descrita en páginas anteriores, son compartidos también en esta investigación los comentarios de Pablo Santolaya, quien señala que el modelo de órganos electorales independientes y autónomos adoptado por América Latina es

---

<sup>153</sup> Jorgen Elklit y Palle Svensson: *What makes Elections Free and Fair*, Journal of Democracy, N° 8, Baltimore, 1997, págs. 32-46.

perfectamente viable en momentos de transición democrática. Sin embargo, en el marco de esta tesis doctoral resultaría acertado ampliar su concepto, agregando algo más en el sentido de considerar idóneo aplicar este esquema de administración electoral en aquellos países que luchan por tener democracias de mejor calidad, es decir, es sistemas democráticos aún no consolidados, y aún así dichos países logren tal consolidación y salgan del período de transición sigue siendo recomendable la adopción del modelo de órgano electoral independiente, arraigado toda la vida en América Latina.

En efecto, no se considera viable en la actualidad países latinoamericanos con administraciones electorales insertadas como parte del Poder Ejecutivo o Legislativo, no solamente debido a la falta de credibilidad y confianza que esos poderes poseen, sino por todos los motivos expuestos a lo largo de este capítulo, que tienen que ver con la tradición histórica, la cultura democrática, entre las principales consideraciones.

En esta tesis doctoral se plantea que una vez obtenidos algunos logros en materia de construcción democrática se debería buscar que mejorar la estructura de la administración electoral existente en estos países dentro del esquema de organismos electorales independientes, con reformas electorales pequeñas pero permanentes y sostenidas (sin grandes cambios de golpe), y de ninguna forma incorporarse a órganos de algún poder del Estado. Su propia idiosincrasia no lo permitiría y los escándalos por corrupción, fraude, clientelismo, nepotismo, etc. se producirían frecuentemente, generándose en nuestro concepto un retroceso con respecto a todo el camino avanzado en la lucha por consolidar democracias de calidad. En general, América Latina maneja un esquema de organismos electorales independientes y así tendrá que ser en el futuro, porque además, la historia constitucional y/o republicana de estos países ha sido sustentada bajo este esquema. Lo que se tiene que hacer es buscar la continua mejora, profesionalización, optimización y modernización de sus procedimientos.



El caso argentino constituye una de las más importantes excepciones. En ese país, como se podrá notar en un cuadro posterior, la organización de las elecciones está a cargo de la Dirección Nacional Electoral del Ministerio del Interior, y la administración de justicia en materia electoral está a cargo de la Cámara Nacional Electoral, que integra el Poder Judicial de la Nación. En el marco de esta investigación se considera que podría mejorarse el diseño institucional que en esta materia tienen actualmente los argentinos pero no sería recomendable un cambio de modelo orientado al de organismos electorales independientes, ya que esto constituiría una reforma profunda y compleja, no sólo de carácter legal, sino también de carácter político y cultural, que podría presentar a nuestro entender muchas más dificultades que alternativas de solución.<sup>154</sup>

No obstante estas excepciones, puede decirse que en su mayor parte, América Latina exhibe un modelo original de organización electoral, caracterizado por la existencia de organismos permanentes y especializados que gestionan de manera autónoma la función electoral y, en ciertos casos, también el registro civil (cuya razón de ser principal además de elaborar y entregar el documento nacional de identidad, es la elaboración del padrón de electores).<sup>155</sup> Este tipo de instituciones suelen ser muy potentes en muchos países de la región, sobre todo en cuanto a despliegue de recursos se refiere.

Estos organismos son en su mayoría autónomos, y realizan actividades no sólo de naturaleza administrativa sino también jurisdiccional electoral (en algunos participa de manera exclusiva o parcial la rama judicial). Seis de los organismos electorales

---

<sup>154</sup> Según datos del Latinóbarómetro 2010, los ciudadanos argentinos mantienen altos niveles de desconfianza hacia sus instituciones, tanto hacia los partidos políticos (21 puntos sobre 100), como hacia el Poder Judicial y el propio Gobierno (con 24 puntos sobre 100 y 36 puntos sobre 100 respectivamente). Un panorama así no facilita la realización de grandes reformas, lo cual sustenta con mayor razón lo que aquí se viene planteando para ese país. La administración electoral utilizada por los argentinos se asemeja a los modelos español o francés desde hace mucho tiempo, su cultura y su historia así lo han decidido, por lo que este esquema tiene que ser respetado y optimizado de cara hacia el futuro.

<sup>155</sup> Luis Antonio Sobrado Gonzáles; *Los organismos electorales: autonomía, formación electoral y democracia*, Revista de Derecho Electoral, N° 6, Tribunal Supremo Electoral de Costa Rica, San José, 2008, pág. 2.

son, además, tribunales electorales autónomos (Bolivia, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay). En los demás casos el contencioso electoral está a cargo de un órgano de la rama jurisdiccional, bien sea la jurisdicción ordinaria (Argentina y Brasil) o la contencioso administrativa (Colombia y Venezuela).<sup>156</sup>

Suelen también ser organismos colegiados, cuyos integrantes son designados de diferente manera según la legislación de cada país. En algunos casos sus miembros son de origen exclusivamente judicial (como el Consejo Nacional Electoral de Colombia); en otros son designados por la Asamblea Legislativa (Argentina, Paraguay, Uruguay, Venezuela); hay casos en los que el Ejecutivo comparte la designación con el Poder Legislativo o con el Poder Judicial (Bolivia, Brasil, Paraguay).<sup>157</sup> Existen también algunos organismos que en su integración tienen injerencia, en diverso grado, los partidos políticos, como podrá apreciarse más adelante.

Asimismo, si bien este tipo de organizaciones tienen en común determinadas funciones, estructuras, composición o forma de elección de algunas instancias, el funcionamiento específico y puntual de cada mecanismo electoral que en el diseño comparten los países latinoamericanos suelen ser comparativamente diferentes en lo que a su organización interna y aplicación respecta.

El comentario referido a que dos países no tienen el mismo tipo de administración electoral vale por supuesto también para América Latina, a pesar de compartir, en su generalidad, el mismo modelo. En efecto, si bien el diseño de los organismos de la administración electoral en América Latina contiene muchos aspectos que comparten diversos países de la región, como los de su autonomía e independencia del ejecutivo, su carácter de estables, permanentes y con dedicación exclusiva, no existe un organismo electoral latinoamericano idéntico a otro.

---

<sup>156</sup> Augusto Hernández Becerra: *Organismos electorales*. Disponible en [www.iidh.ed.cr/redelectoral](http://www.iidh.ed.cr/redelectoral), 2000.

<sup>157</sup> Ibid.

Esto se puede explicar de diferentes maneras. Una de ellas sería la del contexto al que hacía mención Dieter Nohlen<sup>158</sup>. Es un hecho que la tradición cultural, democrática, cívica y jurídica de cada país determina su realidad, no sólo en materia electoral sino en las diferentes cuestiones importantes y cotidianas de la vida.<sup>159</sup>

Uno de los aspectos en los que los órganos electorales latinoamericanos suelen ser de lo más variados es el tema de la composición<sup>160</sup>, lo cual se refleja en el siguiente cuadro:

**Cuadro N°8: Composición de organismos electorales en América Latina**

<b>País</b>	<b>Organismo electoral</b>	<b>Número de miembros que conforman la alta dirección el órgano electoral (en el caso de ser un colegiado)</b>	<b>Institución (es) que nombra a los miembros de la alta dirección de los órganos electorales</b>
Argentina	Cámara Nacional Electoral	3	Presidente en acuerdo con el Senado.
Colombia	Consejo Nacional Electoral	9	Congreso de la República.
Chile	Tribunal Calificador de Elecciones	5	Corte Suprema, Presidente de la República y Senado.
Perú	Jurado Nacional de Elecciones	5	Corte Suprema de Justicia, Ministerio Público, Colegio de Abogados, Decanos de universidades públicas y los Decanos de las universidades privadas

<sup>158</sup> Véase la introducción de esta tesis.

<sup>159</sup> En ese sentido, se puede notar en países vecinos (Argentina y Uruguay, Perú y Ecuador, Colombia y Venezuela, Costa Rica y Nicaragua, Guatemala y México, por nombrar sólo algunos ejemplos) notables diferencias existentes entre sus respectivas administraciones electorales a pesar de ser países vecinos y compartir, en algunos casos, muchos aspectos en lo que a su cultura se refiere.

<sup>160</sup> Ver también el tema de la independencia de los organismos electorales desarrollado en el tercer capítulo de esta tesis doctoral, a fin de complementar lo señalado en este apartado.

**El impacto de la administración electoral en la democracia latinoamericana.**

			respectivamente.
México	Instituto Federal Electoral – IFE	7	Senado y Cámara de Diputados.
	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación	9	
Ecuador	Consejo Nacional Electoral-	5	Comisión seleccionadora (partidos y asambleistas independientes).
	Tribunal Contencioso Electoral	5	
Venezuela	Consejo Nacional Electoral -	5	Asamblea Nacional.
Bolivia	Tribunal Supremo Electoral	7	Asamblea Legislativa Nacional, Poder Ejecutivo.
Brasil	Tribunal Superior Electoral	7	Supremo Tribunal Federal, Superior Tribunal de Justicia, Presidente de la República.
Paraguay	Tribunal Superior de Justicia Electoral	3	Senado en acuerdo con el Ejecutivo.
Uruguay	Corte Electoral	9	Asamblea General y partidos políticos.
Costa Rica	Tribunal Supremo de Elecciones	3	Corte Suprema de Justicia.
El Salvador	Tribunal Supremo Electoral	5	Asamblea Legislativa.
Guatemala	Tribunal Supremo Electoral	5	Congreso de la República.
Honduras	Tribunal Nacional de Elecciones	3	Congreso Nacional de la República.
Nicaragua	Consejo Supremo Electoral	7	Asamblea Nacional, Presidente de la República.
Panamá	Tribunal Electoral	3	Órgano Legislativo, Órgano Ejecutivo y Corte Superior de Justicia.
República Dominicana	Junta Central Electoral	9	Senado de la República.

**Fuente:** Elaboración propia.

Con respecto a esta cuestión existe un enfoque que plantea la distinción en Latinoamérica entre dos principios orientadores de los organismos electorales. El primero de ellos tiene que ver con el “principio de la vigilancia partidista recíproca”, que asume que integrando los organismos electorales con representantes de los partidos estos se vigilarán mutuamente, cuyo resultado será que el proceso sea limpio y tendrá credibilidad. Bajo este enfoque entonces, los miembros de los organismos electorales tendrían que ser predominantemente representantes de los partidos.

El segundo principio es el de la “imparcialidad”, que supone que para garantizar la limpieza y credibilidad de las elecciones es preferible la integración de los organismos electorales por individuos que no tengan vínculo alguno con los partidos políticos. De modo que a los miembros de estas instituciones se les exige ser independientes políticamente. La designación de los miembros de los órganos electorales y sus subordinados puede seguir el procedimiento utilizado para los cargos judiciales, estar a cargo de instituciones públicas o privadas de carácter no partidista, o en manos de un órgano político como el Congreso, pero con la exigencia que los designados sean mayoritariamente independientes.

Sobre la base de este criterio, los organismos electorales latinoamericanos se pueden clasificar en tres categorías: no partidistas de designación no política, no partidistas de designación política y partidistas.<sup>161</sup>

Teniendo como sustento este criterio, se puede señalar que a menor carácter partidista, mayor será la garantía de honestidad y la credibilidad, especialmente en condiciones de multipartidismo. Los que defienden este criterio señalan que la vigilancia partidista recíproca presenta en primer lugar el problema que se sustenta precisamente en la desconfianza, y cualquier situación que altere momentánea o permanentemente el equilibrio dará lugar a violaciones a la ética en algunos casos, o suspicacia y pérdida de credibilidad en otros. En condiciones

---

<sup>161</sup> Janeth Hernández y José Molina. Ob. Cit., pág. 3.

de bipartidismo este peligro se reduce, ya que los dos únicos partidos tienen la facultad legal y la posibilidad material de estar presentes en todos los actos del proceso, de modo que puede asumirse que la supervisión recíproca funcionará adecuadamente. No ocurre lo mismo cuando el país es multipartidista, con tres o más partidos importantes, como es el caso latinoamericano. En estas condiciones es muy probable que se produzcan alianzas de unos partidos contra otro u otros. O en todo caso, siempre habrá una alta posibilidad que alguno piense que los demás están aliados en su contra, sea esto real o no. Por otra parte, es igualmente factible en América Latina, que existan partidos fuertes electoralmente pero de organización débil. Especialmente cuando se trata de movimientos generados en torno a figuras carismáticas que surgen en una elección y desaparecen en la siguiente. En estos casos el partido o movimiento electoral no tendrá posibilidades materiales de tener representantes en todas las mesas de votación y actos del proceso, de modo que su capacidad de vigilancia será parcial, y su desconfianza directamente proporcional a estas carencias.<sup>162</sup>

En lo que a las funciones de estos organismos respecta, una adecuada manera de presentarlas tiene que ver con los momentos o períodos en los que se realizan o no elecciones. Los procesos electorales en América Latina tienden, no solamente por cuestiones normativas sino también por costumbre y tradición, a iniciarse desde el momento en que son convocados, y finalizan en el momento en el que se proclaman oficialmente los resultados del mismo, por lo que suele durar varios meses, dependiendo del país del que se trate. Durante esta etapa (la que podría denominarse como período electoral), las principales actividades de los organismos electorales tienen que ver con la inscripción de candidaturas, la organización del proceso electoral (que incluye la elaboración y distribución del material electoral, la designación de locales de votación, la designación de los miembros de mesa o juntas receptoras de voto, etc.), la administración de justicia electoral, el conteo de los votos o escrutinio, el cómputo de votos, el

---

<sup>162</sup> Ibid, págs. 3-4.

establecimiento de directivas vinculadas al desarrollo proceso, entre las principales.

Asimismo, los órganos electorales comparten también la responsabilidad de crear las condiciones para garantizar el secreto y universalidad del voto, sobre todo las que tienen que ver con infraestructura y comodidad en los locales de votación, y actualizando periódicamente el padrón electoral.

En estos períodos electorales, los organismos de la administración electoral suelen contratar de manera temporal una gran cantidad de funcionarios y empleados. Por lo general una institución de este tipo (dependiendo de si es una sola en el país o comparte actividades con otra entidad electoral) puede tener decenas o cientos de empleados en períodos no electorales, pero miles o decenas de miles en épocas electorales.

Es oportuno comentar ahora algunas cuestiones que tienen que ver con el recurso humano que forma parte de este tipo de instituciones, en donde es común encontrar un personal estable y permanente de funcionarios (ya sea provenientes de partidos o no partidarios según el país del que se trate), y otro grupo (generalmente en mayor número) de profesionales que son contratados temporalmente con motivo de la realización de procesos electorales específicos. Usualmente, un órgano de este tipo tiene un personal nuclear o principal en su sede central y despliega cantidades pequeñas de personas en sus oficinas regionales, de ser el caso.

Uno de los aspectos más positivos en crear personal independiente y a dedicación exclusiva dentro de los organismos electorales es el de la confidencialidad y neutralidad, así como el de la profesionalización, especialización, eficiencia técnica y administrativa. Asimismo, se contribuye a la construcción de institucionalidad así como a la sostenibilidad de proyectos a mediano y largo plazo. En este sentido, los órganos electorales deben tener los recursos humanos,

económicos y tecnológicos necesarios y suficientes para llevar adelante un proceso electoral limpio y transparente.<sup>163</sup>

Por su parte, en períodos no electorales, durante los cuales no se realiza proceso electoral alguno, los organismos de administración electoral latinoamericanos, en su mayoría, realizan actividades vinculadas con la educación y capacitación (tanto la capacitación interna de su personal como la educación ciudadana o para la democracia). Realizan también procesos de revocatoria, vacancia o suspensión de autoridades elegidas por voto popular; coordinan actividades con las organizaciones políticas, incluyendo el tema de la fiscalización de los fondos partidarios; se dedican además a la investigación y al desarrollo de proyectos especiales; a la elaboración de normas para la mejora del sistema electoral, la administración electoral y las elecciones; a implementar actividades de modernización de sus procesos, tanto internos como externos; a la planificación de los procesos electorales que deberán organizarse en el futuro según el respectivo calendario. Este listado de actividades podría aumentar según el país y el tipo de institución del que se trate.

En lo que respecta a la denominación de los organismos electorales latinoamericanos, ésta varía con los países: Tribunal o Consejo Supremo Electoral (o en algunos casos Nacional de Elecciones), Consejo, Oficina, Cámara o Corte Nacional Electoral o de Procesos Electorales, Consejo, Junta o Comisión Central de Elecciones, Tribunal Superior Electoral o Superior de Justicia Electoral,

---

<sup>163</sup> Un aspecto a tomar en cuenta es el hecho que una administración electoral permanente que realice actividades de manera sostenida no sea vista como una enorme máquina burocrática, como suele ocurrir en algunos países de la región, especialmente en Centro y Norteamérica. Una de las críticas que se les suele hacer a este tipo de instituciones es el tema de los grandes presupuestos que, en algunos casos, se gastan en mantener estructuras tan grandes y con tanto personal. En defensa a estas posturas está la posición de quienes opinan que este tipo de estructuras resulta más rentable que el generar organismos y funcionarios temporales, o de quienes sostienen que la democracia no tiene porqué ser “barata”, y que en sociedades que tienen muchas veces un funcionamiento institucional claramente informal como las latinoamericanas es recomendable invertir en estos temas, en salvaguarda de las respectivas democracias.



## **El impacto de la administración electoral en la democracia latinoamericana.**

Tribunal Supremo de Elecciones o Calificador de Elecciones, Tribunal Federal Electoral, o Jurado Nacional de Elecciones.<sup>164</sup>

Se presenta a continuación un cuadro relativo a la existencia de organismos electorales en algunos países de la región:

**Cuadro N°9: Países que separan funciones en dos organismos**

<b>País</b>	<b>Organiza proceso electoral</b>	<b>Imparte justicia electoral</b>
Argentina	Dirección Nacional Electoral del Ministerio del Interior	Cámara Nacional Electoral
Colombia	Registraduría Nacional de Estado Civil	Consejo Nacional Electoral
Chile	Servicio Electoral Público	Tribunal Calificador de Elecciones
Perú <sup>165</sup>	Oficina Nacional de Procesos Electorales	Jurado Nacional de Elecciones
México	Instituto Federal Electoral – IFE	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
Ecuador	Consejo Nacional Electoral	Tribunal Contencioso Electoral
República Dominicana <sup>166</sup>	Junta Central Electoral	Tribunal Superior Electoral

**Fuente: Elaboración propia.**

<sup>164</sup> Augusto Hernández Becerra. Ob. Cit.

<sup>165</sup> El Perú incluye además, como parte del mal denominado Sistema Electoral (figura así en la Constitución de aquel país, pero lo técnicamente correcto era denominarse “Administración Electoral”), al Registro Nacional de Identificación y Estado Civil – RENIEC, responsable de la elaboración del padrón electoral y de la expedición del Documento Nacional de Identificación (DNI).

<sup>166</sup> En la Constitución del año 2010 se produjo un cambio en el diseño de la administración electoral de la República Dominicana, país que históricamente tuvo un único órgano electoral: la Junta Central Electoral. Con la nueva Constitución la administración electoral dominicana ha pasado a estar conformada por dos organismos: la Junta Central Electoral y el Tribunal Superior Electoral, el cual todavía no se había terminado de implementar hasta noviembre del año 2011, fecha en la que se terminó de escribir este capítulo.

**Cuadro N° 10: Países que concentran funciones en un solo organismo**

<b>País</b>	<b>Organiza proceso e imparte justicia electoral</b>
Bolivia	Órgano Electoral Plurinacional
Brasil	Tribunal Superior Electoral
Paraguay	Tribunal Superior de Justicia Electoral
Uruguay	Corte Electoral
Costa Rica	Tribunal Supremo de Elecciones
El Salvador	Tribunal Supremo Electoral
Guatemala	Tribunal Supremo Electoral
Honduras	Tribunal Supremo Electoral
Nicaragua	Consejo Supremo Electoral
Panamá	Tribunal Electoral
Venezuela	Consejo Nacional Electoral

**Fuente:** Elaboración propia.

Finalmente, la mayoría de organismos electorales en América Latina promueve la participación de distintas misiones de observación electoral, tanto nacional como internacional, a fin de que presencien, analicen y evalúen no sólo los hechos ocurridos durante la jornada electoral, sino todas las etapas del proceso electoral, desde la convocatoria de elecciones hasta la proclamación de los resultados.

### **II.3.1 Los organismos electorales como reguladores del funcionamiento y financiamiento de los partidos y las campañas electorales.**

Una de las principales funciones de los organismos de administración electoral independientes, consiste en el rol de regulación que estos desempeñan. En efecto, estas instituciones establecen las reglas de juego del proceso electoral, tanto en la forma como en el fondo, a nivel interno y externo.<sup>167</sup>

---

<sup>167</sup> Los elementos técnicos para conducir una elección son de una magnitud y dificultad enormes, teniendo en cuenta la gran cantidad de detalles que necesitan ser tenidos en cuenta en un corto tiempo, con plazos perentorios que cumplir (los cuales se vencen indefectiblemente para pasar a una nueva etapa) y con frecuencia, en un ambiente bastante tenso y politizado. Asimismo, el órgano electoral que administra justicia en la materia debe establecer mecanismos claros y transparentes en lo que respecta a la calificación de elecciones y los procedimientos de impugnación.

En ese sentido, existen suficientes motivos para sostener que los organismos electorales tienen la capacidad de influir sobre el comportamiento electoral de los distintos actores que participan en unas elecciones, principalmente porque asumen la tarea de ser los réferis en ese “juego” que consiste la lucha por el poder en nuestras democracias.

Como se ha dicho, en América Latina la mayoría de los países han optado por elegir el modelo de administración electoral permanente y especializada, y un rasgo que resulta característico de los órganos electorales que la conforman es que constituyen los grandes reguladores de los procesos electorales. En efecto, este tipo de instituciones son las encargadas de establecer o precisar temas a través de normas, referidas por ejemplo a cuáles son los impedimentos para la realización de propaganda política por parte del partido de gobierno, cuáles son los requisitos para ser candidatos a un cargo de elección popular, con cuanto tiempo de anticipación deben renunciar los funcionarios públicos a sus respectivos cargos si es que quieren participar de un próximo proceso electoral, o los requisitos técnicos que deben cumplir las encuestadoras para poder publicar sus encuestas. Todos estos ejemplos podrían enmarcarse dentro de lo que se podría denominar la “regulación convencional” de los procesos electorales.<sup>168</sup>

Existen también mecanismos de regulación que aquí denominamos “no convencionales”, como por ejemplo los pactos éticos (pactos de no agresión entre organizaciones políticas) o distintas campañas y herramientas que se utilizan para ofrecer información a la ciudadanía, sobre los diferentes aspectos que intervienen en una elección. Este tipo de iniciativas son generalmente desarrolladas por organismos electorales que tienen funciones que van más allá de las estrictamente jurisdiccionales, organizacionales y fiscalizadoras del proceso

---

<sup>168</sup> Los organismos electorales pueden ejercer tal influencia sobre el proceso electoral que deciden incluso en última instancia quien puede ser candidato y quien no, como ocurrió en las Elecciones Municipales del año 2010 en Perú, en donde el Jurado Nacional de Elecciones declaró fundada una tacha contra el candidato a la Alcaldía de Lima por el partido Cambio Radical, Alex Curi, por no cumplir con el requisito del domicilio en la ciudad para la cual postulaba, quien tenía en las encuestas previas aproximadamente 20% de la intención de votos, estando ubicado en el segundo lugar de las preferencias de los ciudadanos.

electoral, como ocurre en México, República Dominicana, Panamá, Guatemala, Honduras, Colombia y Perú, por citar algunos casos.

Esto ha obligado a hacer política de una forma diferente porque las reglas de juego no son las mismas a las de hace algunos años, lo cual significa sin duda alguna, un cambio en las agendas de las organizaciones políticas y candidatos en su manera de encarar las campañas electorales.

Por un lado, son las organizaciones políticas las que tienen que programar sus actividades tomando en cuenta los plazos, regulaciones y otros mecanismos que establezcan los órganos electorales. Por otro, estas organizaciones tienen que ser capaces de manejar y estar al día con herramientas tecnológicas vigentes en la actualidad, como el uso del Internet (facebook, twitter) o de los teléfonos celulares, sobre todo en América Latina donde cada vez más familias tienen acceso a este tipo de instrumentos. Las organizaciones políticas se verán también en la obligación de ser muy cuidadosas al momento de elegir a sus candidatos, ya que sus hojas de vida serán públicas y el ciudadano tendrá fácil acceso a ellas.

Por su parte, las organizaciones políticas y candidatos deberán poner énfasis en la formación de cuadros y equipos de campaña que sean capaces de elaborar agendas y cronogramas de trabajo considerando las reglas de juego que establezcan los organismos electorales y los demás factores externos que puedan afectar su desempeño en el marco de los procesos electorales, si quieren salir airoso de una elección, ya que incluso está en juego su propia existencia puesto que, en algunos casos, podrían perder su inscripción en el correspondiente registro de partidos políticos que tiene cada país.

Del mismo modo, existe en la actualidad diversos mecanismos de control del financiamiento de los partidos políticos, los cuales en la mayoría de casos en América Latina, están a cargo de los organismos electorales. Sobre esta cuestión, puede mencionarse que, en general, la legislación electoral de todos los países de

la región establece algún órgano encargado de la tarea del control o fiscalización del financiamiento de las campañas electorales. En la mayor parte de los casos, la labor de control y supervisión de los movimientos económicos de los partidos recae exclusivamente sobre los órganos electorales (Bolivia, Brasil, Uruguay, Colombia, Chile, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela).

En una segunda categoría, se ubican los países en los que se asigna esta tarea a la Contraloría de la República (El Salvador). En una tercera categoría tanto la institución electoral como la Contraloría General de la República se responsabilizan por dicha labor (Costa Rica y República Dominicana). Finalmente, están los casos de Argentina y Nicaragua que no pueden ubicarse en las clasificaciones anteriores, ya que mientras en Argentina la tarea de supervisión es llevada a cabo por los jueces federales con competencia electoral, en Nicaragua esta labor es efectuada por una combinación de diferentes órganos: la Contraloría General, el Órgano Electoral y el Ministerio de Hacienda y Crédito.<sup>169</sup>

Se presenta a continuación un cuadro ilustrativo sobre esta cuestión:

---

<sup>169</sup> Daniel Zovatto: *Dinero y política en América Latina: una visión comparada*. IDEA Internacional y Asociación Civil Transparencia, Lima, 2003, pág. 52.

**Cuadro N° 11: Control del financiamiento de los partidos políticos**

País	Órgano de control	Descripción
Argentina	Jueces Federales con Jurisdicción Electoral	<p>Artículos de la Ley de Financiamiento de los Partidos Políticos - Ley 25.600</p> <p>Artículo 45. “Los partidos políticos, a través del órgano que determine la carta orgánica, deberán llevar la contabilidad detallada de todo ingreso y egreso de fondos, con indicación del origen y destino de los fondos y de la fecha de la operación y del nombre y domicilio de las personas intervinientes. La documentación respaldatoria deberá conservarse durante diez (10) ejercicios.”</p> <p>Artículo 46. “El partido deberá nombrar un tesorero titular y uno suplente, cuyos datos de identidad y profesión deberán ser comunicados al juez federal con competencia electoral correspondiente, a la Cámara Nacional Electoral y a la Auditoría General de la Nación.”</p>
Bolivia	Órgano Electoral	<p>Artículo 55 de la Ley de Partidos Políticos: “El órgano electoral tiene competencia para fiscalizar la administración del patrimonio partidario, para lo cual podrá requerir información sobre los recursos recibidos de los partidos, información sobre el uso de los recursos públicos, opinión calificada e independiente sobre sistemas de administración y control interno, estados financieros actualizados. El órgano electoral reglamentará los procedimientos de la fiscalización estatal.”</p>
Brasil	Órgano Electoral	<p>Artículo 34 de la Ley de Partidos Políticos:</p> <p>“A la justicia electoral compete la fiscalización de los registros contables y de los balances y, más aun, de los gastos de campaña electoral, para lo que exigirá:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) La obligatoriedad de constitución de comités y designación de dirigentes partidarios específicos para movilizar recursos financieros en las campañas electorales.</li> <li>b) La caracterización de la responsabilidad de los dirigentes del partido y comités, inclusive del tesorero, que responderán civil y criminalmente por cualquier irregularidad.</li> <li>c) Registros contables con documentación que comprueben la entrada y salida de dinero o de bienes recibidos y aplicados.</li> <li>d) La obligatoriedad de ser conservada por el partido la documentación comprobatoria de sus prestaciones de cuentas, por un plazo no inferior a cinco años.</li> <li>e) La obligatoriedad de prestación de cuentas por el partido político, sus comités y candidatos, al cierre de la campaña electoral, con entrega inmediata a la tesorería del partido de los saldos financieros eventualmente requeridos”. </li></ul>
Colombia	Órgano Electoral	<p>Art. 18 de la Ley Electoral: “Con el objeto de garantizar el adecuado control interno en el manejo de los ingresos y gastos de la campaña, los partidos, movimientos políticos con personería jurídica, movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos, que inscriban candidatos,</p>

**El impacto de la administración electoral en la democracia latinoamericana.**

		<p>crearán y acreditarán ante el Consejo Nacional Electoral un sistema de auditoría interna como condición para iniciar la recepción de los aportes y contribuciones de los particulares y/o de recibir los recursos de financiación estatal”.</p> <p>Art. 20 de la Ley Electoral: “El Consejo Nacional Electoral reglamentará lo referente al sistema único de información sobre contabilidad electoral, presentación de cuentas, período de evaluación de informes, contenido de informes, publicidad de los informes, sistema de auditoría y revisoría fiscal”.</p> <p>Art. 21 de la Ley Electoral: “El Consejo Nacional Electoral podrá adelantar en todo momento, auditorías o revisorías sobre los ingresos y gastos de la financiación de las campañas”.</p>
Costa Rica	Órgano Electoral/Contraloría General	<p>Art. 121 de la Ley Electoral Nº 8765: “Los partidos políticos están obligados a llevar dentro de su contabilidad el financiamiento privado. El TSE, mediante resolución fundada podrá ordenar auditorías sobre las finanzas de los partidos políticos, a efecto de verificar el respeto a las normas que regulan la materia, que podrán realizarse por medio de la dirección especializada en el tema, de profesionales o firmas contratadas con tal propósito.”</p> <p>Art. 105: “La Contraloría General de la República registrará al contador público autorizado que quiera brindar servicios profesionales a los partidos políticos”.</p> <p>Art. 132: “El tesorero del partido político estará obligado a informar trimestralmente al TSE, sobre las donaciones, las contribuciones o los aportes que reciba. Sin embargo, durante el período comprendido entre la convocatoria y la fecha de elección, el informe será mensual. En todo caso, cuando un partido político no reciba contribuciones dentro de los períodos señalados estará obligado a informar tal circunstancia. Toda la información contable de los partidos políticos es de acceso público por medio del TSE”.</p> <p>Art. 133: “En los mismos plazos y con la misma regularidad, los tesoreros deberán suministrar como anexo de los citados informes trimestrales, copias certificadas del auxiliar de la cuenta bancaria en donde conste el número de depósito, el estado de cuenta bancaria y de los estados contables del período, emitidos por un contador público autorizado”.</p>
Chile	Órgano Electoral	<p>Artículos de la Ley de Partidos Políticos Ley 18.603</p> <p>Artículo 34: “Para los efectos de esta ley, los partidos políticos llevarán un libro general de ingresos y egresos, uno de inventario y uno de balance, debiendo conservar la documentación que respalde sus anotaciones.</p> <p>El Director del Servicio Electoral, con consulta al Tribunal Calificador de Elecciones, dictará instrucciones generales y uniformes sobre la forma de llevar estos libros y de efectuar el balance.</p> <p>El Director del Servicio Electoral solicitará los libros y la documentación anexa para su revisión e inspección, por lo menos una vez en cada año calendario, y mantendrá copia de</p>

**El impacto de la administración electoral en la democracia latinoamericana.**

		<p>estos antecedentes, los que quedarán a disposición del público para su consulta, de acuerdo con las normas que aquél señale”.</p> <p>Artículo 35: “Los partidos políticos practicarán un balance por cada año calendario y remitirán un ejemplar del mismo al Director del Servicio Electoral. Si éste estimare necesario formular aclaraciones, requerirá del partido las informaciones y los antecedentes del caso, el que deberá proporcionarlos en el plazo prudencial que fijare dicho funcionario.</p> <p>El Director del Servicio Electoral podrá rechazar el balance si no se ajustare a las anotaciones de los libros o si contuviere errores u omisiones manifiestos. En caso de no existir objeciones o si éstas fueren solucionadas, el Director del Servicio Electoral ordenará publicar el balance en el Diario Oficial, a costa del partido”.</p>
Ecuador	Órgano Electoral	<p>Art. 138 del Código Electoral: “El Consejo Nacional Electoral ejercerá las funciones de control de todo lo relacionado con esta materia y tendrá potestad privativa y controladora para realizar exámenes de cuentas en lo relativo a monto, origen y destino de los recursos que se utilicen en las campañas electorales.</p> <p>El Consejo Nacional Electoral también tendrá la facultad de requerir a cualquier organismo o entidad pública o privada, depositarios de información, los datos que precise para el control del monto, origen y destino de los recursos que se utilicen en las campaña electoral”.</p>
El Salvador	Contraloría General	<p>La Corte de Cuentas supervisa el uso de la deuda pública (Art. 187-195 del Código Electoral).</p> <p>“Asimismo, están sujetos a la fiscalización y control de la Corte todas las entidades y organismos del sector público y sus servidores, sin excepción alguna. La jurisdicción de la Corte alcanza también a las actividades de entidades, organismos y personas que, no estando comprendidos en el inciso anterior, reciban asignaciones, privilegios o participaciones ocasionales de recursos públicos. (Art. 3 de la Ley de la Corte de Cuentas de la República”.</p>
Guatemala	Órgano Electoral	<p>Art. 21 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos: “Corresponde al Tribunal Supremo Electoral el control y fiscalización de los fondos públicos y privados que reciban las organizaciones políticas para el financiamiento de sus actividades permanentes y de campaña. El reglamento regulará los mecanismos de fiscalización”.</p>
Honduras	Órgano Electoral	<p>Art. 87 de la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas: “Los Partidos Políticos deberán establecer Sistemas Contables que permitan un control eficiente de sus operaciones financieras y presentaran al Tribunal Supremo Electoral los informes de los ingresos y egresos de los gastos de las campañas que realizan”.</p>
México	Órgano Electoral	<p>Artículo 49-A del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales:</p> <p>“1. Los partidos políticos y las agrupaciones políticas deberán presentar ante la comisión del Instituto Federal Electoral, los informes del origen y monto de los ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como su empleo y aplicación, atendiendo a las siguientes reglas:</p>



**El impacto de la administración electoral en la democracia latinoamericana.**

		<p>b) Informes de campaña:</p> <p>I. Deberán presentarse por los partidos políticos, por cada una de las campañas en las elecciones respectivas, especificando los gastos que el partido político y el candidato hayan realizado en el ámbito territorial correspondiente”.</p>
Nicaragua	Contraloría General, Órgano Electoral, Ministerio de Hacienda y Crédito.	<p>Art. 99 de la Ley Electoral No. 331: “El Estado destinará una asignación presupuestaria específica del uno por ciento de los ingresos ordinarios del Presupuesto General de la República correspondiente, para reembolsar exclusivamente los gastos de la campaña electoral en que hayan incurrido los partidos políticos o alianzas de partidos que hubieren participado en las elecciones para Presidente, Vicepresidente, Diputados a la Asamblea Nacional y al Parlamento Centroamericano y que después de ella hayan conservado su personalidad jurídica. Debiendo rendir cuentas en forma documentada y detallada ante la Contraloría General de la República, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Consejo Supremo Electoral”. Seis meses antes de cada elección se crea la Procuraduría Específica Electoral, que también fiscaliza el financiamiento de los partidos políticos.</p>
Panamá	Órgano Electoral	<p>Art. 182 del Código Electoral: “El Tribunal Electoral reglamentará, fiscalizará y auditará el manejo del financiamiento público contemplado en este Capítulo para asegurar la eficacia de este”.</p>
Paraguay	Órgano Electoral	<p>Artículos del Código Electoral Paraguayo:</p> <p>Artículo 278.- “A los efectos de establecer los debidos controles por parte de la Justicia Electoral, cada partido, movimiento político y alianza que propicien candidatos están obligados a:</p> <p>a. Designar un administrador de la campaña electoral, con quien la Justicia Electoral entenderá todas las cuestiones atinentes al flujo y control de los cómputos”.</p> <p>Artículo 280.- “En las cuentas antes expresadas deberán depositarse todas las cantidades afectadas para sufragar gastos electorales, sean de origen público o privado. El Tribunal Electoral podrá en cualquier momento exigir la presentación de todas las informaciones referidas al manejo de fondos electorales a los respectivos administradores”.</p> <p>Artículo 281.- “Dentro de los sesenta días siguientes a las elecciones deberán elevar al Tribunal Electoral cuenta documentada de todos los gastos e ingresos irrogados por la campaña.</p> <p>Independientemente de las responsabilidades penales en que pudieran incurrir los administradores, la falta de remisión de tales resultados a la Justicia Electoral determinará la cesación de todo aporte, subsidio o subvención de parte del Estado”.</p>
Perú	Órgano Electoral	<p>Art. 34 de la Ley de Partidos de Políticos: “Los partidos políticos, los movimientos de alcance regional o departamental y las organizaciones políticas de alcance provincial y distrital deben prever un sistema de control interno que garantice la adecuada utilización y contabilización</p>

**El impacto de la administración electoral en la democracia latinoamericana.**

		<p>de todos los actos y documentos de los que deriven derechos y obligaciones de contenido económico, conforme a los estatutos.</p> <p>La verificación y control externos de la actividad económico-financiera de los partidos políticos, los movimientos de alcance regional o departamental y las organizaciones políticas de alcance provincial y distrital corresponden exclusivamente a la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), a través de la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios”.</p>
R. Dominicana	Órgano Electoral/Contraloría General	<p>Artículo 52 de la Ley Electoral 275-97: “Los partidos que hayan optado por la contribución electoral se obligan a crear un sistema contable de acuerdo a los principios legalmente aceptados, en el que se reflejen los movimientos de ingresos y egresos del partido”.</p> <p>PARRAFO I.- El hecho de no recurrir a la contribución electoral no exime a partido alguno de implementar el indicado sistema contable, el que será auditado en el momento que la Junta Central Electoral lo disponga.</p> <p>PARRAFO II.- La Junta Central Electoral solicitará a la Contraloría General de la República, que audite los registros contables de cada partido para determinar las fuentes de ingresos y los gastos correspondientes en la campaña.</p>
Uruguay	Órgano Electoral	<p>Artículos de la Ley de Financiamiento de los Partidos.</p> <p>Artículo 34.- “El comité de campaña estará obligado a presentar a la Corte Electoral, 30 (treinta) días antes de celebrarse la elección nacional, un presupuesto inicial de campaña en donde se detallarán los gastos e ingresos previstos en términos generales así como los detalles de las donaciones recibidas hasta la fecha.”</p> <p>Artículo 35.- “Dentro de los 90 (noventa) días posteriores a la celebración del acto eleccionario, el comité de campaña deberá presentar a la Corte Electoral una rendición de cuentas definitiva en la que se especificarán los ingresos y egresos de la campaña, así como el origen de los fondos utilizados.</p> <p>Los candidatos que participen de la segunda vuelta electoral harán un complemento de esa rendición de cuentas teniendo 30 (treinta) días adicionales del plazo preceptuado.”</p> <p>Artículo 37.- “Las rendiciones de cuentas presentadas ante la Corte Electoral tendrán carácter público y podrán ser consultadas por cualquier persona, sin limitación alguna. Asimismo se publicará un resumen de la rendición de cuentas en el Diario Oficial y en una página electrónica oficial.”</p>
Venezuela	Órgano Electoral	<p>Art. 201 de la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política: “Se crea la Oficina Nacional de Financiamiento de Partidos Políticos y Campañas Electorales como órgano encargado de los controles establecidos en esta Ley, así como en otras leyes de la República sobre el financiamiento de las campañas electorales, de las organizaciones políticas y sus candidatos, y ejercerá su competencia bajo la dirección y supervisión del Consejo Nacional Electoral”.</p>

## **El impacto de la administración electoral en la democracia latinoamericana.**

		Art. 203: "Los partidos políticos y grupos de electores estarán obligados a llevar una contabilidad especial donde consten, junto con los ingresos, los egresos por concepto de propaganda. Los libros de contabilidad y sus soportes estarán a la disposición del Consejo Nacional Electoral y de la Contraloría General de la República".
--	--	---

**Fuente:** Elaboración propia obtenida de la diferente legislación que sobre el particular existe en cada país.

Otras características de los organismos de la administración electoral que podrían afectar en menor o mayor medida el desarrollo de los procesos electorales se vinculan a su estructura y funcionamiento interno. En ese sentido, son factores fundamentales la relación entre los integrantes del colegiado que representa la máxima instancia del órgano electoral como para realizar un trabajo coordinado y armónico, la relación entre los representantes de los organismos que conforman la administración electoral de un país, en caso exista más de uno (importa mucho si son relaciones basadas en la coordinación y apoyo mutuo, o en la tensión y en el enfrentamiento).

### **II.4 ROMPIENDO PARADIGMAS: LOS ORGANISMOS ELECTORALES Y LA EDUCACIÓN PARA LA DEMOCRACIA.**

Si bien es sabido que la definición del concepto democracia es materia de permanente y constante debate teórico y político, hay dos cuestiones sobre las cuales existe prácticamente unanimidad y que constituyen requisitos indispensables de los sistemas democráticos: celebrar elecciones libres y garantizar un conjunto de derechos fundamentales. Junto con el hecho de organizar elecciones periódicas e impecables debe ir de la mano la cuestión vinculada al ejercicio de la libertad de expresión y asociación de las personas.

En ese sentido, el fin del período de transición democrática que vivieron la mayoría de países latinoamericanos trajo consigo un nuevo interés en la manera en que la educación podía contribuir a formar ciudadanos democráticos.

Existen muchas definiciones para referirse a lo que aquí se quiere expresar. Desde el término educación cívica, instrucción cívica, educación ciudadana, educación para la democracia, educación para la vida en democracia, educación en derechos, educación en valores, educación cívico-política hasta denominaciones como la virtud cívica, la educación preparatoria para el ejercicio de la ciudadanía, educación para la ciudadanía democrática, formación ciudadana o en ciudadanía, cultura cívica, etc.

No es de interés para los fines de esta investigación, realizar un análisis profundo de esta cuestión ni plantear una teoría en materia de educación ciudadana, sino más bien reflejar y presentar cuál es la vinculación del término con la democracia y los organismos de la administración electoral.

Por ello se considera conveniente presentar algunas definiciones, precisando que para fines de la presente investigación y de este tema puntualmente, el término más adecuado a utilizar será el de educación para la democracia. Precisamente, educación para la democracia se refiere a la educación ofrecida a los individuos para enseñar y promover el conocimiento, las habilidades y los valores necesarios para vivir en una sociedad democrática. La educación democrática se refiere a un sistema educativo que tiene una estructura democrática: profesores y estudiantes trabajan juntos, reciben el mismo respeto y son igualmente involucrados en el proceso de enseñanza aprendizaje. Asimismo, los términos educación cívica y educación ciudadana pueden ser utilizadas intercambiabilmente para referirse a la enseñanza de conocimientos específicos, habilidades y/o valores considerados necesarios para la vida en sociedad. Y finalmente, educación en moral se refiere a la enseñanza de valores y actitudes en clase y en la escuela, esos valores pueden ser democráticos, sociales, individuales y éticos y en algunos casos religiosos.<sup>170</sup>

---

<sup>170</sup> Felisa Tibbitts y Judith Torney-Purta, *Educación ciudadana en América Latina, preparándose para el futuro*, en Villegas-Reimers, *Civic Education in the School Systems of Latin America and the Caribbean*, 1994, Washington D.C., págs. 9-10.

Muchas de estas definiciones que inciden en que finalmente lo que se busca no es una democracia de electores o meros habitantes, sino de ciudadanos, pueden englobarse según autores como Osler y Starkey, en “las destrezas y actitudes para la participación en procesos democráticos así como el conocimiento necesario para la ciudadanía”.<sup>171</sup> Asimismo, deben abarcar el desarrollo de ciertas competencias, conocimientos, habilidades y actitudes, que preparen al ciudadano para la participación, competencias que se adquieren tanto de una aprehensión de conocimiento como de la práctica del mismo, y tienen que ver más con el comportamiento y actitudes en la relación con otros, los que se adquieren y son una parte importante de la socialización política.<sup>172</sup>

Continuando con el planteamiento de algunas definiciones que significan una evolución del término y de su denominación, Maria Angela Prialé señala que: “una educación democrática o para la democracia será aquella que además de proveer a las personas del conocimiento sobre los principios democráticos fundamentales (deberes y derechos ciudadanos, etc.) forme en valores como la tolerancia, la igualdad, la honestidad, el respeto y la responsabilidad.”<sup>173</sup>

Juan Carlos Mougán por su parte, plantea una definición de la teoría para la educación de una ciudadanía democrática, sosteniendo que es aquella que recoge todos los aspectos teóricos que confluyen en realzar la necesidad e importancia de fomentar los valores y virtudes cívicas propios de una concepción política y moral de la democracia a través de las agencias públicas susceptibles de ser influenciadas por la actividad legislativa y/o política.<sup>174</sup>

---

<sup>171</sup> Audrey Osler y Hugh Starkey: *Estudio acerca de los avances en educación cívica en los sistemas educativos: prácticas de calidad en países industrializados*, Informe preparado para el Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C., Diciembre-2004, pág. iii.

<sup>172</sup> Cristián Cox, Rosario Jaramillo y Fernando Reimers: *Educación para la ciudadanía y la democracia en las Américas: una agenda para la acción*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C., 2005, pág. 8.

<sup>173</sup> Maria Angela Prialé: *La democracia y el sistema educativo*, en Cuadernos para el Diálogo, Jurado Nacional de Elecciones, Núm. 1, Lima, 2006, pág. 1.

<sup>174</sup> Juan Carlos Mougán: *Hacia una teoría de la educación para una ciudadanía democrática*, en Democracia, ciudadanía y educación, Rubio Carracedo, José; Rosales, José María y Toscano Méndez Manuel (directores). Colección de Sociedad, Cultura y Educación, Núm. 27, Universidad Internacional de Andalucía, Ediciones AKAL S.A., 2009, pág. 241.

Hace algunos años se confundía el significado del término educación para la democracia con los de educación electoral o capacitación electoral. Con el paso del tiempo ha resultado claro que la capacitación electoral está vinculada únicamente a aquellos conocimientos que tienen que ver con el acto de votación en sí mismo (cómo votar, cuáles son los pasos a seguir para emitir el voto, la manera de marcar la cédula o boleta de sufragio, etc.). Asimismo, se tiene certeza también que la educación electoral está vinculada a aquellos conocimientos relacionados exclusivamente con la materia electoral, es decir, todo lo que conlleva la concepción procedimental de la misma (qué son las elecciones, en qué consiste el derecho de sufragio, cuántas modalidades de votación existen, etc.). Se ha notado que el enfoque que ofrece el término educación para la democracia es mucho más amplio e integral. Puede contener y comprender (aunque no en todos sus aspectos) al significado de educación electoral pero se distingue notablemente del significado de capacitación electoral.

Luis Antonio Sobrado precisa por tanto que existen tres categorías conceptuales sobre las tareas de educación. La primera de ellas está constituida por la capacitación institucional, definida es aquella dirigida a los empleados electorales y que procura dotarlos de los conocimientos y las destrezas necesarios para el desarrollo eficaz de sus actividades ordinarias, tanto sustantivas como de apoyo administrativo. La segunda categoría es la capacitación electoral, que se enfoca en los distintos actores que participan en los procesos electorales, sean funcionarios electorales, agentes de partidos políticos, personas de la sociedad civil especialmente involucradas (periodistas y observadores electorales, por ejemplo) o incluso los propios ciudadanos como electores; considerando que persigue su participación eficiente en esos procesos, tiende a contemplar actividades que se estructuran frente a determinado evento comicial y en fechas cercanas al mismo. Y la tercera categoría es la educación cívico-democrática, que contempla a cualquier segmento social y aspira a promover la participación

política, fortalecer la institucionalidad electoral y construir cultura democrática sostenible.<sup>175</sup>

El autor agrega que estas actividades formativas en general deben ser conducidas por los organismos electorales con independencia, es decir, liberados de imposiciones e interferencias indebidas de otros actores públicos y sociales, lo que no debe impedir el desarrollo de planes y eventos en alianza con dichos sectores, siempre que la institucionalidad electoral conserve el control estratégico de los procesos.<sup>176</sup>

La formación cívico-política de los ciudadanos no formaba parte de las prioridades del accionar de las instituciones estatales en la fase de transición a la democracia. Luego de más de dos décadas, la democracia formal instalada en la mayoría de los países de la región latinoamericana todavía presenta rezagos importantes en la cultura política democrática vigente, reflejados en una debilidad de la institucionalidad y en especial de los partidos políticos.

Salvo las críticas hacia la democracia electoral presentadas al inicio del presente capítulo, no se suelen producir discusiones ni polémicas en la actualidad sobre el hecho que es necesario educar para la democracia a los ciudadanos, por lo que existe unanimidad en lo que respecta a desarrollar este tipo de tareas. Lo que definitivamente no tiene aceptación unánime es quién debe ser la institución o instituciones que se encarguen del tema. Pero ese es un paradigma que se está comenzando a romper, aunque sobre esta cuestión existen muchos puntos de vista y mucha discrepancia. Algunos son de la idea que este tipo de tareas deben ser de responsabilidad de los partidos políticos, del Ministerio de Educación de cada país o incluso de las oficinas de Ombudsman. Por otro lado, en algunos de los países de América Latina, existen instituciones que vienen intentando cumplir labores vinculadas a este tema, movimientos sociales, organismos no

---

<sup>175</sup> Luis Antonio Sobrado. Ob. Cit., págs. 9-10.

<sup>176</sup> Ibid, pág. 18.

gubernamentales, organismos gubernamentales de carácter internacional, tales como IDEA Internacional, el Instituto Republicano Internacional (IRI), el Instituto Nacional Demócrata (NDI), Transparencia, así como también los mismos partidos políticos. Todas estas instituciones realizan grandes e importantes esfuerzos en este sentido.

Sin embargo, se percibe que su ámbito de acción tanto en contenidos como a nivel de infraestructura no es demasiado amplio, sobre todo por un tema de escaso presupuesto. En cuanto a los partidos políticos, estos organizan algunas charlas de capacitación (la mayoría de veces con contenidos sesgados) pero de manera muy esporádica y no como algo sistematizado y que tenga sostenibilidad en el tiempo.

Por otro lado, muchos de los países de la región comparten la realidad que consiste en la no existencia de instituciones del Estado que investiguen, analicen y desarrollen de manera seria y sistemática (no sólo a nivel político sino también técnico), propuestas vinculadas a la mejora de la educación para la democracia de los ciudadanos y de los sistemas electorales. En efecto, prácticamente no existen (o existen muy pocas) instituciones gubernamentales en la región que les expliquen a los ciudadanos diferentes temas que pueden sonar bastante básicos y fáciles de entender, pero que en la práctica no lo son tanto, como por ejemplo qué es una democracia, el porqué el país ha elegido ese sistema de gobierno, porqué ese sistema es mejor de los demás; o que le ofrezcan al ciudadano herramientas para el análisis de cuestiones vinculadas a qué resultaría más adecuado, si el voto voluntario o el voto obligatorio, si la bicameralidad o la unicameralidad del parlamento, si el voto electrónico o el voto manual, si el sistema presidencial o el sistema parlamentario, etc.

De hecho, si se toma en cuenta el nivel universitario, el curso que contiene estas materias, que es, en la generalidad de los casos, el denominado Derecho Electoral, se dicta en muy pocas universidades y ni siquiera de manera obligatoria.



El resultado de esta situación es la generación de ciudadanos pasivos y en gran medida ignorantes en este tipo de asuntos, lo cual hace imposible su participación en los debates o deliberaciones que sobre el particular se desarrollen a cualquier nivel (local, regional, nacional).

En líneas generales, teniendo en cuenta la realidad latinoamericana, en algunos casos para llenar un vacío, o en otros por causa de lo que en el marco de esta investigación se puede denominar un “estado de necesidad”, los organismos electorales han asumido la tarea de la educación para la democracia, conjuntamente con su tradicional función de capacitación de operadores electorales, lo que se describe a continuación con mayor detalle.

En algunos países de América Latina se ha cuestionado con frecuencia la existencia de organismos electorales permanentes, considerando que hay procesos electorales importantes únicamente cada cuatro o cinco años. Efectivamente, en algunos casos, se ha propuesto que este tipo de entidades sean de carácter temporal o que se les recorte sus presupuestos, por lo que ha sido una manera de justificar la existencia de estas instituciones el hecho que se atribuyan las actividades de educación para la democracia, sobre todo en períodos no electorales. De esta manera, su accionar permanente está más que justificado, puesto que este tipo de programas requieren de una sostenibilidad en el tiempo si se quieren obtener resultados óptimos.

Por otro lado, se precisa también que en algunas situaciones los órganos electorales han llenado un vacío sobre todo cuando ninguna institución del Estado se ha hecho responsable de asumir la tarea de la educación para la democracia. Como se señaló en párrafos anteriores, es casi nula la intervención del Estado y del propio gobierno en estos temas, sobre todo por parte de los respectivos ministerios de educación, más preocupados en el día a día o en programas vinculados a la mejora de la educación escolar primaria y secundaria, a la

evaluación y capacitación de docentes, etc. La premisa aquí sería: “lo hacemos nosotros porque nadie lo va a hacer”.

Pero, incluso dentro de los mismos organismos electorales existen posiciones contrarias en cuanto a asumir esta función. Hay representantes de instituciones electorales que señalan, entre otras cosas, que estas organizaciones sólo deben dedicarse a organizar elecciones, que eventualmente se les podría atribuir esta responsabilidad por la baja participación ciudadana en los procesos electorales o por las deficiencias que se presentan por la mala formación de los actores, y los costos adicionales que acarrearía la implementación de los programas. También se ha dicho que se podría poner en duda su imparcialidad, que la formación y capacitación es responsabilidad de los partidos políticos o de los ministerios de educación.<sup>177</sup>

Por otro lado, quienes consideran que los organismos electorales sí deben asumir la formación ciudadana dentro de sus funciones sustantivas, señalan que la actividad de este tipo de organizaciones no se limita a organizar elecciones, sino que además deben contribuir a fortalecer la democracia desde otras dimensiones. Así, señalan que la formación de los ciudadanos en democracia es fundamental para el buen ejercicio de los derechos y deberes políticos, que los organismos electorales pueden ofrecer una formación imparcial y técnica de primera mano, que su intervención contribuye a reducir los problemas de organización y votos nulos, y que estos organismos no deben eludir las responsabilidades históricas frente al cambio y las falencias del sistema educativo y de los propios partidos políticos.<sup>178</sup>

Para concluir con esta introducción sobre el tema, es necesario volver a señalar que, por la situación actual que atraviesan los países latinoamericanos, quizá el

---

<sup>177</sup> Zetty Bou Valverde: *Fortalecimiento de la democracia y compromiso institucional y político del órgano electoral de Costa Rica*, en Formación cívico política desde los órganos electorales: las experiencias de México y Costa Rica, Fundación Konrad Adenauer, Guatemala, 2008, pág. 11.

<sup>178</sup> Ibid, págs. 11-12.

## **El impacto de la administración electoral en la democracia latinoamericana.**

principal desafío de la región es consolidar democracias de calidad, democracias sólidas y estables, para lo cual el desarrollo y la implementación de una educación y formación cívica y política, son imprescindibles, lo cual constituye sin duda una asignatura pendiente en la región.

Para ello, las instituciones del Estado responsables de estos temas tendrán que tomar las medidas preventivas y correctivas que la situación de cada país requiera, en alianza con otros mecanismos e instituciones de sus respectivas sociedades.

Serán finalmente el tiempo y la voluntad política de las autoridades estatales las que finalmente determinen el rumbo de una actividad tan importante como la educación para la democracia. En la mayoría de países de América Latina, el reto lo tienen los organismos electorales; las próximas generaciones de ciudadanos latinoamericanos serán los encargados de demostrar cuan eficientes fueron en el desarrollo de esta labor.

## **II.5 PROBLEMÁTICA DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTORAL LATINOAMERICANA.**

Entre los problemas que tienen los organismos de la administración electoral que conducen elecciones en la región se encuentran no solamente el hecho de hacer frente a los nefastos antecedentes autoritarios, sino además a los inconvenientes técnicos que se convierten la mayoría de veces en políticos. Estos factores son también algunas de las razones por las que la administración de elecciones es una variable crítica en las democracias en desarrollo. Y en sociedades tan desconfiadas como las latinoamericanas, estas cuestiones que en otros lugares pueden pasar desapercibidas, en la región amenazan el proceso en su totalidad.

## **El impacto de la administración electoral en la democracia latinoamericana.**

Los problemas técnicos en el desarrollo de los procesos electorales son inevitables, y en un ambiente de crispación y la mayoría de veces polarizado es probable que una de las partes vea irregularidades ante el más mínimo error o desatención de los órganos electorales, cuando lo que realmente se produce es justamente un descuido en la ejecución de la actividad, el cual puede no necesariamente deberse a errores humanos intencionales.

El modelo latinoamericano presenta también el problema frecuente de lo que podría denominarse “insatisfacción permanente”. Esto es, en la mayoría de casos, en aquellos países donde sólo existe un órgano electoral se debate y se plantea frecuentemente la posibilidad de contar con dos órganos electorales, uno que se encargue de la organización de las elecciones y otro que sea responsable de la administración de justicia electoral. Por su parte, en aquellos países en donde se cuenta con dos o más órganos electorales suele plantearse frecuentemente la posibilidad de si no sería más conveniente la existencia de sólo una institución que se encargue del manejo de todo lo que tiene que ver con las elecciones.

De hecho en aquellos países en donde existe un solo organismo electoral el principal cuestionamiento que aparece y vuelve a aparecer de cuando en cuando se relaciona con la gran cantidad de funciones y presupuestos que maneja la organización, haciendo falta un ordenamiento y una mejor distribución de tareas. Sin embargo, en los lugares donde existen dos organismos electorales se cuestiona precisamente la mala y muy mala distribución de funciones, la superposición y duplicidad de las mismas, la falta de coordinación entre las instituciones electorales existentes, produciéndose una constante fricción entre los funcionarios de ambos organismos, sobre todo cuando se comparten alguna o algunas de las principales funciones.<sup>179</sup>

---

<sup>179</sup> En el último capítulo de esta investigación se amplía este tema dentro del apartado referido a la tendencia en la administración electoral.

Otra cuestión que resulta compleja y que puede traer inconvenientes al organismo electoral se refiere al perfil de las altas autoridades que lideran este tipo de instituciones. La administración electoral requiere un alto nivel de especialización y conocimiento, por lo que la curva de aprendizaje suele ser bastante grande y amplia para quien nunca ha tenido ningún tipo de contacto con estos temas y debe formar parte de un proceso electoral en un corto plazo. Es importante por ello que los máximos responsables de estos organismos se rodeen de funcionarios especializados en estas cuestiones, con vasta experiencia en la materia. Resulta apropiado y aconsejable por tanto, mantener una línea de carrera al interior de los organismos electorales latinoamericanos, basada sobre todo en la meritocracia y en la capacitación constante de sus funcionarios.

Vinculado al párrafo anterior puede mencionarse también la ocurrencia de disputas producidas al interior del organismo electoral, las cuales se producen en muchas situaciones justamente por los conflictos entre quienes laboran muchos años en el tema y tienen gran experiencia en el trabajo (que en algunos casos son reacios al cambio y a la aplicación de nuevas ideas) frente a aquel personal nuevo y la mayoría de veces inexperto en asuntos electorales, que con la confianza de la alta dirección pretende muchas veces imponer decisiones que tienen un alto grado de desconocimiento en sus respectivos contenidos. Estos pueden tratarse de situaciones que tienen que ver con fallas o vicios en el funcionamiento y falta de coordinación que se presentan en cualquier organización del Estado, pero en las instituciones que tienen a su cargo la administración electoral de un país, se corre el riesgo de afectar leve o gravemente (según la magnitud del caso) su desempeño durante los procesos electorales. Y un proceso electoral con vicios de este tipo que genere desconfianza o suspicacia por la incapacidad o ineficiencia de su(s) órgano(s) electoral(es) puede sin duda ocasionar grave perjuicio a todo el sistema democrático.

Ocurren también problemas de relacionamiento entre funcionarios de las instituciones que forman parte de la administración electoral de un país (cuando

se trata de más de una organización), los que pueden deberse a la duplicidad y superposición de funciones mencionada anteriormente, o a la lucha por tener más o menos poder, o con el ego de muchos altos funcionarios por tener un mayor protagonismo en la escena pública.

Estos temas son particularmente pertinentes si la organización está compuesta por representantes de partidos políticos, ya que intereses organizacionales muy fuertes pueden también jugar su papel. Pueden existir diversos intereses de los comisionados, ministros, consejeros y/o magistrados y los de los demás miembros de la organización en su visión de cómo debería ser la institución y su crecimiento. Son a su vez temas polémicos y controversiales el perfil y la cantidad de personal con el que se debe contar, la utilización de la tecnología, la descentralización y/o desconcentración de las tareas, la distribución de responsabilidades, el proceso de toma de decisiones, entre los principales.<sup>180</sup>

Otro aspecto problemático que amerita ser comentado, es el mandato que tienen los órganos electorales latinoamericanos en lo que respecta a garantizar no solamente los mecanismos correspondientes para que los partidos políticos y candidatos en contienda accedan por igual a los medios de comunicación tanto públicos como privados, sino también en lo que tiene que ver con el hecho de garantizar un adecuado y equitativo nivel de competencia antes, durante y después del proceso electoral, cuestiones que suelen respetarse en mayor o menor medida según el país del que se trate. En estas situaciones los partidos pequeños pugnan por tener la misma cantidad de tiempo en medios y protagonismo en la escena pública que los partidos grandes o tradicionales, quienes por su parte, luchan por ocupar un papel preponderante ante la opinión pública. Es pues, en este juego de tirar y aflojar, en donde los órganos electorales

---

<sup>180</sup> Otras cuestiones internas que resultan de suma importancia en el funcionamiento de los organismos de la administración electoral lo constituyen las motivaciones de sus diferentes funcionarios, sus intereses individuales, la lucha por aumento de salarios, dietas, asignaciones varias, horas extras, etc. El tratamiento y la negociación de estas cuestiones pueden comprometer la habilidad de la organización en lo referido a su gerenciamiento y cumplimiento de sus tareas principales, en su búsqueda por optimizar sus procedimientos bajo principios democráticos.

deben ser totalmente imparciales y justos en el tratamiento de este tipo de situaciones.

Asimismo, estas instituciones tienen la obligación de respetar y hacer respetar el principio de neutralidad y no deben favorecer a ningún partido ni candidato en particular. Este principio debe trasladarse a todos los órganos del Estado y son precisamente los órganos electorales los que deben velar por el cumplimiento de esas normas. Resulta importante señalar que los organismos de la administración electoral no pueden utilizar recursos públicos para beneficiar a determinado candidato durante las campañas en desmedro de otros.<sup>181</sup> Surge por tanto, el tema relacionado con los recursos que utilizan, tanto el partido de gobierno como los candidatos ya elegidos que van a la reelección, en la realización de sus respectivas campañas. En estas situaciones los funcionarios electorales deben ser sumamente rigurosos en la fiscalización de los recursos públicos y denunciar cualquier irregularidad.

En ese sentido, una de las preocupaciones cuya solución constituye un desafío para la administración electoral latinoamericana consiste en el mantenimiento de la independencia de las instituciones frente al poder político. Es necesaria la generación de una convicción realmente generalizada referida a que los actores políticos deben estar subordinados a las reglas, puesto que continúa vigente en muchos casos la idea referida a que las reglas son disponibles y adaptables a los intereses de los actores políticos, pensamiento sustentado en que el objetivo legitima a los medios.<sup>182</sup>

Finalmente, hay dos temas que presentan inconvenientes para los organismos electorales latinoamericanos. El primero de ellos tiene que ver con el hecho de la atribución de una gran cantidad de funciones que no necesariamente le competen

---

<sup>181</sup> Hay que tener en cuenta que existen países en los que está permitido el financiamiento público de las campañas electorales, en donde los partidos con mayor representación parlamentaria reciben un mayor monto de dinero, con el ánimo sobre todo de fortalecer el sistema de partidos.

<sup>182</sup> Dieter Nohlen: *Justicia Electoral y sus desafíos actuales en América Latina*. Ob., Cit., págs. 30-33.

a estas instituciones. Aquí, la discusión más densa y profunda sobre democracia versus electoralismo suele trasladarse de una manera más superficial a la práctica. Surge por ello la pregunta: ¿un órgano electoral debe realizar actividades circunscritas única y exclusivamente a lo electoral o puede abarcar un espectro democrático mayor? De la respuesta a esta pregunta decantarán todas las funciones que asumen este tipo de instituciones: educación ciudadana, participación juvenil, democracia para escolares, democracia para partidos políticos y medios de comunicación, reconocimiento a personalidades que se caracterizaron por defender la democracia a lo largo de su vida, entre otros temas. Y en América Latina existen organizaciones electorales más o menos amplias en su margen de acción y alcance, lo que contribuye a afirmar la premisa expresada aquí que se refiere a que no hay una institución electoral idéntica a otra en la región.

El otro tema que preocupa o debe preocupar a los organismos electorales en la región constituye una cuestión sobre la que no se puede actuar para resolver sus causas pero si para solucionar sus efectos y consecuencias, que es el de los resultados estrechos en una elección. No se puede actuar sobre sus causas porque definitivamente los órganos electorales no son responsables (o no deberían serlo) del margen de diferencia producido en una determinada elección, pero si son los encargados de anticiparse a cualquier efecto negativo que ello pudiera generar. En ese sentido, estos organismos deben tomar todas las precauciones posibles para afrontar un resultado ajustado en unas elecciones, considerando aspectos específicos en los cuales se debe trabajar, que son los de preparar unos procedimientos electorales claros y sencillos así como los de agilizar los procesos de transmisión y cómputo de los resultados de la elección.<sup>183</sup>

Para concluir este capítulo, resulta oportuno remarcar que, a pesar de estar asociados con una concepción “minimalista” de democracia, los organismos

---

<sup>183</sup> Sobre esta cuestión se presenta un análisis más detallado en el tercer capítulo que esta tesis doctoral, en lo referido a la celeridad y la confianza en los organismos electorales.



electorales y las elecciones democráticas son instituciones muy exigentes en términos normativos. Ninguna elección cumple con los requisitos democráticos a la perfección. Se exige inclusión, pero siempre hay ciudadanos que se quedan fuera. Se exige apertura, pero siempre hay obstáculos institucionales o materiales que inhiben la formación de nuevos partidos. Se exige equidad en la competencia, pero siempre hay ciertos desequilibrios en el acceso a medios y recursos. Se exige eficiencia burocrática, pero siempre puede haber fallas organizacionales y logísticas en la administración electoral, entre los principales aspectos a considerar. Resulta pues fundamental tener en cuenta que en nuevas democracias y regímenes en transición, la preocupación crucial no concierne a los máximos, sino a los mínimos de democracia.<sup>184</sup>

En ese sentido, los órganos electorales latinoamericanos tienen el gran reto de mejorar sus procedimientos internos, generando reglas claras válidas para todo el proceso electoral y transparentando su actividad haciéndola conocida por todos los ciudadanos. En este camino, deben por supuesto realizar labores de coordinación con aquellas instituciones privadas y del Estado que tengan relación con la función que desempeñan, con la finalidad de obtener el respaldo y/o la colaboración necesarios para la adecuada realización de sus actividades.

---

<sup>184</sup> Andreas Schedler: *Inconsistencias contaminantes: gobernación electoral y conflicto poselectoral en las elecciones presidenciales del 2006 en México*, en América Latina Hoy, Vol. 51, Ediciones Universidad de Salamanca, Salamanca, Abril-2009, págs. 42-43.

**CAPÍTULO III. LA TENDENCIA E  
IMPORTANCIA DE LA ADMINISTRACIÓN  
ELECTORAL EN LA DEMOCRACIA  
LATINOAMERICANA: EXPLICACIÓN DE  
VARIABLES Y COMPROBACIÓN DE  
HIPÓTESIS.**

En el primer capítulo se presentó un análisis teórico metodológico que ha servido como base o sustento para todo el desarrollo posterior de la presente tesis doctoral. Asimismo, se hizo referencia a los principales aspectos que tienen que ver con la democracia procedimental y se presentó un recuento referido a su proceso de evolución en los últimos años y sus principales implicancias en América Latina.

En el segundo capítulo se describieron las características más importantes de la administración electoral y se definió el modelo latinoamericano, precisando su directa vinculación con el desarrollo de una democracia procedimental en la región.

En ese marco de referencia, en este tercer y último capítulo se propone una explicación de los temas más relevantes analizados y descritos en los dos capítulos anteriores, resaltando y comprobando la importancia que ha tenido la administración electoral latinoamericana en el desarrollo y defensa de su democracia.

Además, a fin de comprobar la hipótesis planteada referida a que a mayor gobernanza (electoral) de la administración electoral mayor fortaleza de la democracia (procedimental) en América Latina, se explican cada una de las variables propuestas, operacionalizándolas a través del análisis de los indicadores que se consideran los más apropiados.

Se demuestra también que el modelo de administración electoral, basado principalmente en la actuación de organismos electorales autónomos, independientes y especializados, se ha constituido en una tendencia a nivel mundial, principalmente en América Latina, la cual ha demostrado ser el camino más adecuado para forjar democracias allí donde no las había, y/o para consolidar procesos democráticos ya iniciados, ya que han tenido un impacto importante y

fundamental en este proceso de consolidación de la democracia procedimental en la región, sin cuyo rol protagónico no se podría hablar hoy de las características democráticas que poseen la mayoría de nuestros países.

### **III.1 LA TENDENCIA EN EL DISEÑO DE ADMINISTRACIONES ELECTORALES.**

En la parte inicial de esta tesis doctoral se señaló que una de las intenciones de la misma era advertir y evidenciar que el diseño de organismos electorales autónomos, independientes y especializados se había convertido en una tendencia en la región. Pues bien, este apartado tiene la finalidad de demostrar esa afirmación.

Como ha podido notarse, los esfuerzos por democratizar y perfeccionar el proceso electoral se intensificaron enormemente a partir de la década de 1980. Mientras que la mayoría de los estados sudamericanos pudo reanudar sus experiencias electorales, en aquellos países latinoamericanos que por tradición habían sido gobernados de manera autoritaria el proceso electoral tuvo que reformarse desde sus fundamentos. Dentro del conjunto del régimen electoral, la organización electoral y, en algunos de estos países, el sistema electoral (en sentido estricto) constituyeron los principales campos de reforma, puesto que se consideró que estas cuestiones se encontraban sumamente atrasadas en comparación con la realidad de otros países. Por lo tanto, se intensificaron los debates y los esfuerzos por solucionar los problemas de tipo organizativo y administrativo vinculados a la materia electoral.<sup>185</sup>

Al comenzar el último cuarto del siglo XX, en 1974 sólo había en el mundo 39 democracias. Al acabar el siglo se habían celebrado elecciones en más de 170 países, lo que equivale aproximadamente a cuatro de cada cinco de los estados nacionales existentes. En efecto, estos debates a los que se hace mención,

---

<sup>185</sup> Michael Krennerich y Claudia Zilla. Ob. Cit., pág. 40.

tuvieron lugar, sobre todo durante los años 90 y en la década del 2000 y a partir de ese momento, los organismos electorales han ido perfeccionando el desarrollo de sus actividades y las elecciones en los países latinoamericanos son consideradas cada vez más competitivas, reconociéndose una clara intención de mejorar los procedimientos técnicos, aunque todavía hay diferencias considerables respecto a la calidad técnica que tienen los procesos electorales en dichos países, es decir, si bien se puede hablar de un progreso en términos generales, no todos los órganos electorales de los países latinoamericanos han mejorado sus procedimientos en igual grado.

En el contexto político de las nuevas democracias o en aquellas que luchan por consolidarse, la administración electoral tiene que hacer frente a importantes retos tanto de desarrollo institucional como de gestión y aplicaciones técnicas, con la finalidad de ajustar su actuación a estándares internacionales de buena práctica. La expansión del modelo de elecciones competitivas por los cinco continentes ha dado lugar a una realidad nueva en la política mundial, a la que tanto analistas como profesionales vienen prestando mucha atención, como se podrá apreciar a continuación.<sup>186</sup>

En efecto, la figura de una administración electoral sustentada en la actuación de organismos electorales se ha incrementado alrededor del mundo como órganos permanentes e independientes del ejecutivo, los cuales han emergido como las formas preferidas en cuanto al diseño o modelo en diferentes estados, sobre todo en aquellos países que han emprendido reformas electorales. De hecho, en muchas de las nuevas democracias y en algunas de las viejas y más estables, una creciente tendencia ha sido el establecimiento de comisiones electorales independientes y permanentes que se enmarcan en las respectivas Constituciones y que cuentan en gran parte con asistencia técnica y financiera externa para su desarrollo institucional. No sorprende por tanto que en los contextos africanos y de

---

<sup>186</sup> Rafael López Pintor: *Electoral management bodies as institutions of governance*, Ob. Cit., págs. 20 - 22.

América Latina, se puedan encontrar estudios empíricos que proponen o defienden el esquema de órganos o comisiones electorales independientes para mejorar la calidad de todo lo que tiene que ver con la materia electoral.

En ese sentido, luego de una revisión del diseño de la administración electoral de diversos países, se puntualiza que la existencia de elecciones conducidas exclusivamente por el ejecutivo tiende a ser un producto de la historia más que una respuesta a las necesidades actuales. La evidencia histórica, unida a las conclusiones de observadores y el apoyo de expertos electorales casi unánimemente, indica que los organismos electorales independientes sirven mejor a la estabilidad democrática que si las elecciones fuesen realizadas por algún órgano del poder ejecutivo.

De esta manera, si se toma en cuenta la clasificación de los distintos modelos de administración electoral que existen en el mundo presentada en el segundo capítulo de esta investigación, resulta útil en este apartado señalar que en orden de frecuencia el primer modelo que han adoptado la mayoría de países es el de organismo electoral independiente del ejecutivo y con autonomía funcional, administrativa y presupuestal, constituida por una o dos instituciones, que tiene o tienen responsabilidad plena en la dirección, administración y calificación de las elecciones. Este tipo de diseño constituye el 56% del total de organismos electorales y es, de lejos, la más común en nuevas democracias y tiene una fuerte tradición en América Latina.<sup>187</sup>

Los últimos datos que pueden encontrarse sobre este tema los proporciona IDEA Internacional y su Proyecto ACE, que indican que el segundo modelo de mayor aplicación el mundo, pero a una considerable distancia, es aquel en donde el gobierno conduce íntegramente los procesos electorales, como son los casos de Alemania, Dinamarca e Italia en Europa, Aruba y Granada en el Caribe, Argelia y

---

<sup>187</sup> Electoral Management Design – The International IDEA Handbook. IDEA Internacional, Estocolmo, 2006. Disponible en <http://www.idea.int/publications/emd/index.cfm>

Egipto como los pocos países africanos que tienen este modelo. Este grupo de países representan el 26%.<sup>188</sup>

Un tercer modelo de administración electoral es el modelo mixto, en donde se administran las elecciones a través de la actuación de un organismo colectivo compuesto por jueces, por miembros de colegios profesionales, juristas, funcionarios públicos especializados en la materia, representantes de partidos políticos, o una mezcla de todos estos. Puede también tratarse de dos organizaciones, una que organiza los procesos electorales (insertada en el Ministerio del Interior) y otra entidad independiente, que los regula y monitorea, responsable de la justicia electoral, fundamentalmente conformado por jueces de la Corte Suprema del Poder Judicial y/o juristas, o por una mezcla entre éstos, generalmente elegidos por miembros de partidos políticos que tienen representación en el Parlamento. Este tipo de autoridad electoral, que como se mencionó, se trata de los modelos español o francés (también es el caso argentino en América Latina, con sus propias particularidades), generalmente tiene capacidades regulatorias, supervisoras y judiciales. Estos casos representan el 14% del total.

A continuación se presentan tres cuadros con el análisis detallado de los países que forman parte de estos tres modelos:

**Cuadro N° 12: Países y modelos de administración electoral (Ver el detalle de este cuadro, considerando país por país, en los anexos de esta tesis doctoral).**

---

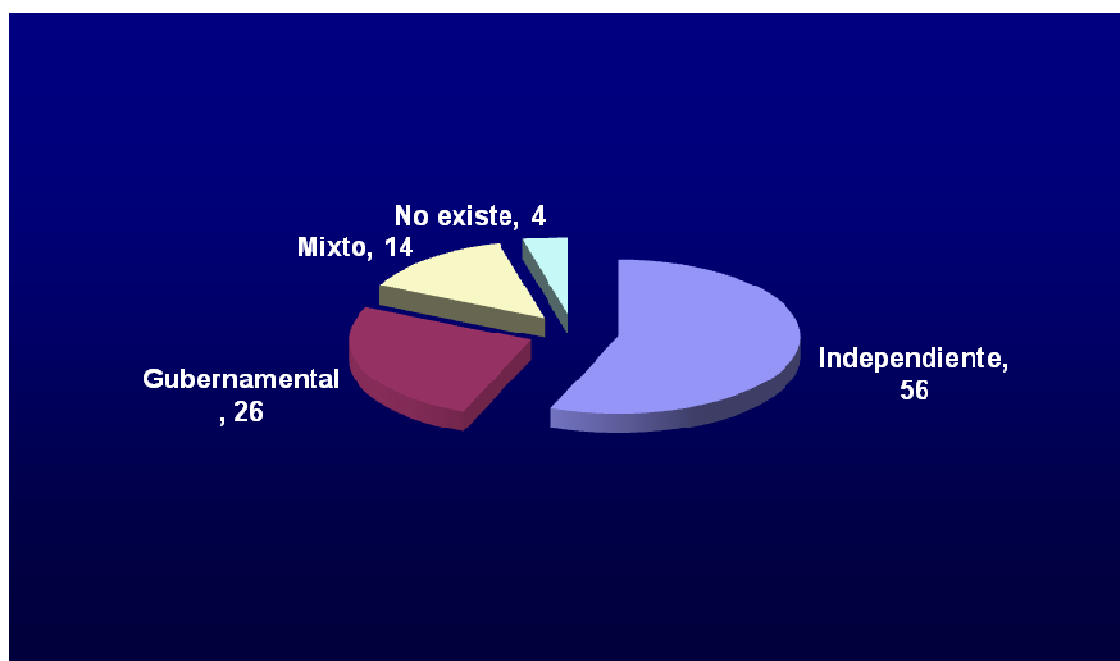
<sup>188</sup> Ibid.

**Cuadro N°13: Datos sobre la tipología de la administración electoral en el mundo**

Tipo de organismo electoral	Cantidad en el mundo	Porcentaje
Gobierno conduce las elecciones	56	25%
Órgano electoral independiente	119	56%
Modelo mixto	31	14%

Fuente: Elaboración propia con información obtenida del Manual de IDEA INTERNACIONAL (2006) y Proyecto ACE Sede Perú.

**Cuadro N°14: Porcentaje de países respecto al modo de administración electoral**



Fuente: Manual de IDEA INTERNACIONAL (2006) y Proyecto ACE Sede Perú.

La información que se acaba de presentar es un claro indicador de la tendencia no sólo en América Latina sino también en el mundo, referida a la implementación de modelos de administración electoral independiente, siendo importante reiterar que su creación y buen funcionamiento ha tenido el fuerte impulso de la comunidad internacional, la cual ha venido apoyando la realización de elecciones libres a



través de diversos instrumentos o instituciones, como pudo apreciarse a lo largo de los primeros capítulos de esta tesis.

Pero ¿cuáles son los principales componentes de esta tendencia? Para responder a esta pregunta se puede señalar que el diseño institucional de este tipo de organizaciones varía con las tradiciones políticas y culturales así como con la evolución de la experiencia democrática de los distintos países. Desde un punto de vista legal, la mayoría de organismos de administración electoral están actualmente consagrados en las respectivas Constituciones como mecanismos para limitar cambios repentinos por acciones ejecutivas o procesos legislativos ordinarios (este es el caso de la mayoría de países latinoamericanos). Por su parte, muchas de las nuevas democracias en África y Asia le han dado también a sus órganos electorales rango constitucional.

Asimismo, una característica de la tendencia en la creación de órganos electorales independientes es la permanencia de este tipo de instituciones en el tiempo, lo que muchas veces trae como consecuencia la frecuente atribución de funciones que no son estrictamente electorales.

Como parte del análisis que se viene presentando, hay dos cuestiones que ameritan ser destacadas. La primera de ellas está vinculada a la figura del denominado Poder Electoral y la segunda tiene que ver con la cantidad de instituciones que conforman la administración electoral de un país.

En el primer tema, dentro de la tendencia referida al funcionamiento de organismos electorales independientes, se produce en algunos casos la figura de lo que se denomina “poder electoral”, entendido como el conjunto de órganos que cumplen la función de organizar, supervisar y llevar a término las elecciones y

referendos y en general, los procesos electorales, para que el pueblo, mediante ellos, ejerza democráticamente su soberanía.<sup>189</sup>

Según afirma Carlos Fayt: “El concepto constitucional de autonomía va ligado al concepto de poder electoral, implica una enumeración de funciones que se traduce, al menos, en que dicha autonomía es la calificación del modo de actuar de un grupo social determinado y el ejercicio del poder electoral el que da contenido al concepto de autonomía. El concepto de poder electoral se relaciona con la noción de soberanía popular, entendida como la suma de las diversas soberanías o poderes individuales. Por ello – precisamente –, poco o ningún sentido tendría referirse a la idea de autonomía si se acota su sentido a una definición infraconstitucional que excluya el pleno ejercicio del poder electoral.”<sup>190</sup>

El poder electoral se rige por los principios de independencia orgánica, autonomía funcional y presupuestaria, despartidización de los organismos electorales, imparcialidad y participación ciudadana; descentralización de la administración electoral, transparencia y celeridad del acto de votación y escrutinios.

La doctrina señala que un poder electoral debe cumplir los siguientes requisitos: a) que el órgano o sistema orgánico tenga su título de nacimiento en la Constitución de la República, y no sólo que depende de ley ordinaria o alguna otra, b) que su competencia se encuentre asignada en la propia Constitución, c) que sus decisiones no puedan ser revocadas o reformadas por ningún órgano integrante de otro Poder, y d) que se le haya atribuido el ejercicio predominante de una de las funciones jurídicas del Estado.<sup>191</sup>

---

<sup>189</sup> Alfredo A. Arismendi: *Derecho Constitucional*, Tomo I, Facultad de Ciencias Jurídicas de la Universidad Central de Venezuela, Caracas, 2002, pág. 360.

<sup>190</sup> Carlos S. Fayt: *Derecho Político*, Editorial De Palma, N°9, Buenos Aires, 1993, págs. 9 - 10.

<sup>191</sup> Carlos Alberto Urruty Navatta: *El régimen electoral uruguayo*. En: Revista de Derecho Electoral, Tribunal Supremo de Elecciones, N°4, San José, 2007, pág. 5.

### El impacto de la administración electoral en la democracia latinoamericana.

A través del poder electoral entonces se afirma la plena independencia del órgano electoral del país y se constituye en un nuevo poder estatal, que se suma a los ya clásicos poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Se presenta a continuación un cuadro con el detalle que sobre este tema presentan los países latinoamericanos:

**Cuadro N° 15: Poder Electoral en América Latina**

N°	País	Órgano Electoral	Regulación Constitucional	Ubicación dentro del Estado
1.	Argentina	Cámara Nacional Electoral, Dirección Nacional Electoral.	No.	Poder Judicial, Ministerio del Interior.
2.	Bolivia <sup>192</sup>	Órgano Electoral Plurinacional.	Si.	Poder Electoral.
3.	Brasil	Tribunal Superior Electoral.	Si.	Órgano autónomo.
4.	Colombia	Consejo Nacional Electoral, Registraduría Nacional.	Si.	Órganos autónomos.
5.	Costa Rica <sup>193</sup>	Tribunal Supremo Electoral.	Si.	Poder Electoral.
6.	Chile	Tribunal Calificador de	Si.	Órganos autónomos.

<sup>192</sup> La nueva Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia (CPE) establece el poder electoral como cuarto poder del estado, investido en el Órgano Electoral Plurinacional (OEP). Según el nuevo poder estará dirigido por un Tribunal Supremo Electoral (TSE) de siete miembros, de los cuales seis serán elegidos por dos tercios de la Asamblea, debiendo ser al menos dos de ellos de origen indígena.

<sup>193</sup> Un Tribunal Supremo de Elecciones, con independencia de los demás Poderes del Estado, tiene a su cargo en forma exclusiva e independiente la organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio, así como las demás funciones que le atribuyen la Constitución y las leyes (Reforma Constitucional 5704 del 5 de junio de 1975). Artículo 99 de la Constitución Política.

## El impacto de la administración electoral en la democracia latinoamericana.

		Elecciones, Servicio Electoral.		
7.	Ecuador <sup>194</sup>	Consejo Nacional Electoral, Tribunal Contencioso Electoral.	Si.	Poder Electoral.
8.	El Salvador	Tribunal Supremo Electoral	Si.	Órgano autónomo.
9.	Guatemala	Tribunal Supremo Electoral	Si.	Órgano autónomo.
10.	Honduras	Tribunal Nacional de Elecciones	Si.	Órgano autónomo.
11.	México <sup>195</sup>	Instituto Federal Electora, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.	Si.	Órganos autónomos.
12.	Nicaragua <sup>196</sup>	Consejo Supremo Electoral	Si.	Poder Electoral.

<sup>194</sup> La nueva Constitución Política del Ecuador establece el poder electoral como uno de los cinco poderes del Estado (Poder Ejecutivo, Legislativo, Judicial, Electoral y Ciudadano), investido en los dos órganos electorales. El Artículo 217 de la Constitución Política establece: "La Función Electoral garantizará el ejercicio de los derechos políticos que se expresan a través del sufragio, así como los referentes a la organización política de la ciudadanía. La Función Electoral está conformada por el Consejo Nacional Electoral y el Tribunal Contencioso Electoral. Ambos órganos tendrán sede en Quito, jurisdicción nacional, autonomías administrativa, financiera y organizativa, y personalidad jurídica propia. Se regirán por principios de autonomía, independencia, publicidad, transparencia, equidad, interculturalidad, paridad de género, celeridad y probidad."

<sup>195</sup> Una mención aparte es el caso de México. Actualmente se debate en este país la instauración de un cuarto poder electoral. A propias palabras del magistrado del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), Flavio Galván Rivera "hoy es necesario crear un Poder Electoral en México para obtener instituciones electorales más democráticas y autónomas (...) Para mí, ese movimiento ciudadanizador que inició en 1990 (con la creación de los organismos electorales independientes del gobierno) debe continuar hasta concluir con la conformación de este poder electoral" (afirmaciones tomadas de la página web: <http://www.provincia.com.mx/10-11-2010/99413/>).

<sup>196</sup> Los Artículos 168 y 169 de la Constitución Política establecen: "Al Poder Electoral corresponde en forma exclusiva la organización, dirección y vigilancia de las elecciones, plebiscitos y referendos. El Poder Electoral está integrado por el Consejo Supremo Electoral y demás organismos electorales subordinados. Constituye uno de los cuatros poderes del Estado: el Ejecutivo, el Legislativo, el Judicial y el Electoral."

## El impacto de la administración electoral en la democracia latinoamericana.

13.	Panamá	Tribunal Electoral	Si.	Órgano autónomo.
14.	Paraguay	Tribunal Superior de Justicia Electoral	Si.	Poder Judicial.
15.	Perú	Jurado Nacional de Elecciones, Oficina Nacional de Procesos Electorales y Registro Nacional de Identidad y Estado Civil.	Si.	Órganos autónomos.
16.	República Dominicana	Tribunal Superior Electoral, Junta Central Electoral.	Si.	Órganos autónomos.
17.	Uruguay <sup>197</sup>	Corte Nacional Electoral.	Si.	Poder Electoral.
18.	Venezuela <sup>198</sup>	Consejo Nacional	Si.	Poder Electoral.

---

<sup>197</sup> La Constitución de 1934 incluye una Sección titulada "De la Justicia Electoral" y le otorga rango de poder del Estado a la Corte Electoral. En Uruguay existe desde 1924 un órgano autónomo, creado al margen de la Constitución, como un cuarto poder de gobierno. Desde su primera Constitución sancionada en 1830, Uruguay adoptó como base de su sistema institucional la forma de gobierno democrático republicana, el principio de soberanía nacional y el de separación de poderes. Sin embargo, las exigencias emanadas de la necesidad de dotar al sistema institucional de mayores garantías fueron provocando la aparición de órganos de control que no quedaron incluidos en la órbita de competencia de ninguno de los tres Poderes tradicionales, que actúan con absoluta independencia de ellos y que aparecen revestidos de todos los atributos que la doctrina del derecho constitucional exige para considerar caracterizado a un Poder de Gobierno. Eso fue lo que ocurrió con la Corte Electoral: fue creada por ley el 9 de enero de 1924 y ya en el seno de la Comisión que proyectó su creación se discutió la naturaleza jurídica del órgano que se estaba creando. Hubo quien la calificó de órgano supremo de una especie de Poder de Gobierno. Esto motivó que se objetara la constitucionalidad de la institución en creación por lo cual se abandonó esta calificación y se pasó a hablar de "entidad autónoma de naturaleza especial". La objeción era de recibo por cuanto, desde que su existencia, tenía base en la ley, no podía atribuirse a la Corte Electoral la calidad de Poder, puesto que uno de los caracteres que conforme a la doctrina permiten categorizar un Poder de Gobierno es, precisamente, su origen constitucional. Este reparo quedó subsanado al reformarse la Constitución en 1934. En ella se incluye una Sección titulada "De la Justicia Electoral" en cuyo primer artículo se dispone que "habrá una Corte Electoral que tendrá las siguientes facultades, además de las que se establecen en la Sección III y las que le señale la ley": (a continuación se enumeran estas facultades). Con esto desaparecen las objeciones que se habían formulado en cuanto a su constitucionalidad con motivo de su creación por ley, y queda desdibujada la proclamada tripartición de poderes.

<sup>198</sup> El Artículo 292 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela establece: "El Poder Electoral se ejerce por el Consejo Nacional Electoral como ente rector; y que son organismos subordinados de éstos, la Junta Electoral Nacional, la Comisión de Registro Civil y Electoral y la Comisión de Participación Política y Financiamiento. El Poder Electoral forma parte de los cinco Poderes Públicos reconocidos expresamente por

## El impacto de la administración electoral en la democracia latinoamericana.

		Electoral.		
--	--	------------	--	--

Fuente: Elaboración propia

Por otro lado, en lo que respecta a la cantidad de instituciones que conforman la administración electoral de los países en América Latina, esta puede estar compuesta por uno o dos órganos electorales.<sup>199</sup>

Cada una de estas dos opciones tiene sustentos técnicos que pueden o no justificar su implementación, y de hecho, en la práctica muchos académicos y expertos en la materia ofrecen puntos de vista y análisis a favor y en contra de ambas posiciones. Sin embargo, lo cierto es que no existe un diseño institucional que se constituya en “la receta” que asegure un funcionamiento sin inconvenientes, porque además cada país ofrece una realidad distinta y una idiosincrasia diferente. Ambas alternativas tienen sus particulares implicancias, pros y contras, y, como se señaló en el segundo capítulo de esta investigación, estos dos diseños tienen cuestionamientos y detalles por mejorar. También es importante puntualizar que no existe una tendencia clara o marcada en lo que respecta a este tema, ya que si bien el esquema de una administración electoral conformada por un solo organismo ha sido adoptado en once países latinoamericanos, el número de países en la región que viene implementando su funcionamiento electoral con dos instituciones es cada vez mayor (siete en la actualidad).

En ese sentido, quienes tienen o tengan a su cargo o formen parte de este tipo de debates y/o reformas deben tomar en cuenta todos los elementos aquí planteados, debiéndose analizar fundamentalmente la conveniencia y el costo de cambiar de una estructura a otra, ya que a nuestra manera de entender el tema, tanto el diseño con un solo organismo electoral como el que presenta dos ó más instituciones de este tipo, pueden ser perfectibles dentro del mismo esquema que

---

la Constitución Bolivariana como consecuencia de lo acordado en la Asamblea Nacional Constituyente del año 1999, aprobada por el pueblo mediante referéndum.”

<sup>199</sup> Como se precisó en el capítulo anterior, en el Perú existen tres organismos electorales y constituye un caso totalmente excepcional.

ya tiene tradición en los diferentes países latinoamericanos. Las diferentes estructuras pueden ser mejoradas, sobre todo si se optimizan los niveles de coordinación y distribución de funciones de organismos electorales, por lo que un cambio drástico de modelo sólo sería recomendable en el caso de que exista una ineficacia y corrupción generalizada dentro de la estructura electoral, con fraude y elecciones permanentemente manipuladas.

### **III.2 ANÁLISIS DE LAS VARIABLES DEPENDIENTE E INDEPENDIENTE.**

A continuación se realiza un análisis de los principales elementos que constituyen las variables de la presente investigación: de la gobernanza de la administración electoral y sus indicadores en lo que respecta a nuestra variable independiente; y de la fortaleza de la democracia procedimental y sus indicadores en lo que tiene que ver con nuestra variable dependiente.

Entendiendo que las medidas sobre las variables no tienen que ser necesariamente numéricas, es conveniente aclarar que las utilizadas en el marco de la presente investigación doctoral son las denominadas “variables categóricas o nominales”, ya que éstas ofrecen de por sí una mayor libertad para definir las distintas categorías, índices e indicadores, lo cual resulta sumamente útil teniendo en cuenta las características de la información que ha sido presentada en esta tesis doctoral.<sup>200</sup>

#### **III.2.1 Análisis de la variable independiente: la administración de elecciones desde el enfoque de gobernanza electoral.**

---

<sup>200</sup> Eva Anduiza, Ismael Crespo y Mónica Méndez: *Metodología de la ciencia política*, Cuadernos metodológicos N°28, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 1999, pág. 20.

El estudio de la denominada gobernanza electoral tiene en la actualidad mayor vigencia que nunca en la región, no solamente debido al aumento y realización constante y frecuente de procesos electorales sino también por la tendencia generalizada en América Latina que está referida a la creación y funcionamiento de órganos independientes y autónomos que dan forma a la administración electoral de estos países. Sea cual fuere el tipo de régimen del que se trate (más o menos democrático), se implementan y se ponen al descubierto ante la ciudadanía una gran cantidad de procedimientos electorales que constituyen la base fundamental de este concepto.

Es importante señalar que fueron Jonathan Hartlyn, Jennifer McCoy y Thomas Mustillo quienes introdujeron el término “electoral governance”, el cual fue traducido al lenguaje técnico latinoamericano con la denominación de gobernanza electoral.

Los autores señalan que este concepto abarca la interacción de reglas constitucionales, legales e institucionales, y prácticas organizativas que determinan las reglas básicas de los procedimientos por utilizar en los procesos electorales; la organización de campañas, el registro de votantes y el escrutinio de los votos el día de las elecciones; la resolución de disputas y la certificación de los resultados así como el desempeño de lo que ellos denominan organismos de gestión electoral (OGE)<sup>201</sup> y el comportamiento electoral. Consideran el término “gobernanza electoral” como un todo indivisible, realizando su análisis desde el punto de vista del rendimiento electoral, que quiere, fundamentalmente, explicar una dimensión interna de la administración electoral y del proceso electoral propiamente dicho, vinculada a la eficiencia de los organismos electorales en el marco de unas elecciones. Su análisis es puramente de la “gestión electoral”, con

---

<sup>201</sup> Para estos autores, la utilización de este término es intercambiable con los de comisión electoral, organismo electoral y agencia electoral, para referirse a la unidad o unidades del Estado responsables de las cuestiones procedimentales vinculadas a la regulación de las elecciones y la competencia electoral, que pueden también tener funciones administrativas y judiciales asociadas al proceso electoral. A nuestro entender, el planteamiento de los autores podría traducirse también como “gobernanza de los organismos de la administración electoral” para evitar confusiones, como se pasará a explicar en las siguientes páginas.



aspectos que ellos han considerado como relevantes, que entre los principales son la calidad de la elección, el grado de partidización de los órganos electorales y el grado de independencia de los órganos electorales.<sup>202</sup>

Otra aproximación al término gobernanza electoral es la que presenta Hugo Picado León, quien orienta su atención en la relación de las elecciones con otros componentes del sistema político, involucrando una comprensión del contexto, es decir, del particular flujo de las relaciones de poder en cada caso concreto. Este enfoque del concepto ubica a la administración electoral en un conjunto de interacciones, formales e informales, entre los agentes estatales y no estatales que participan en un proceso electivo. Ello equivale a observar a la administración electoral como componente de un engranaje sistémico. La manera en que se hayan dado esas interacciones dentro de un determinado diseño institucional incide en las posibilidades referidas a que el resultado de las elecciones sea o no aceptable para los actores políticos. La gobernanza aludiría entonces a la capacidad de autocoordinación propia de redes de organizaciones públicas y privadas, estatales y supraestatales, por lo que, aplicada a las elecciones, implica cierta aspiración normativa a elecciones de calidad, al “buen gobierno” de los procesos electorales.<sup>203</sup>

Según este punto de vista, las deficiencias en el gobierno interno de la organización repercutirán en la gestión del proceso electoral y en la interacción y coordinación con otros actores, para asegurar su calidad. Bajo este esquema, el énfasis recae en la relación de las elecciones con otros componentes del sistema político, es decir, tiene mayores implicancias y alcances hacia afuera de la administración electoral. Enfatiza en la relación entre administración electoral con actores externos, como son electores, partidos políticos, medios de comunicación y observadores nacionales e internacionales, señalando entre otras cosas, que de

---

<sup>202</sup> Jonathan Hartlyn, Jennifer McCoy y Thomas M. Mustillo: *La importancia de la gobernanza electoral y la calidad de las elecciones en la América Latina contemporánea*, en América Latina Hoy, Ediciones Universidad de Salamanca, Salamanca, Vol. 51, Abril, 2009, págs. 15-40.

<sup>203</sup> Hugo Picado León. Ob. Cit., pág. 98.

la calidad de la administración electoral depende, en buena medida, que el sistema electoral funcione de la manera prevista. Por ello, la calidad de la administración electoral tiene un impacto directo sobre la forma en que las elecciones y sus resultados son percibidos por los actores políticos arriba mencionados.

A nuestro entender, si bien se comparten algunos de sus conceptos, el autor no prioriza o resalta algo que aquí se considera fundamental, que tiene que ver con que la gobernanza electoral tiene un fuerte contenido de aspectos internos de la administración electoral, vinculados a reglas y procedimientos que están relacionados con el rendimiento del propio órgano electoral, es decir, el referido autor no presta la debida atención a lo que podría considerarse como el aspecto central y neurálgico del andamiaje sobre el cual se construye una administración electoral que tiene a su cargo los procesos electorales, que es el organismo de administración electoral.

En ese sentido, en lo que respecta al presente trabajo de investigación, se entiende por gobernanza electoral a la forma de gobierno, es decir, la composición directiva, las reglas y procedimientos internos así como el proceso de decisión del órgano electoral y sus efectos. El término tiene que ver con el rendimiento de los organismos de la administración electoral vinculados al proceso electoral propiamente dicho, constituyendo el modo o patrón de dirección de una institución de este tipo.

El concepto de gobernanza electoral se centra entonces en los organismos de administración electoral y en los mecanismos estatales vinculados a conflictos electorales que puedan encontrarse en estas mismas instituciones, en tribunales especializados o de la justicia ordinaria.

El análisis debe pues centrarse no solamente en la averiguación del proceso directivo del órgano electoral, entendido como sus fines, normas, actividades,

actores, instrumentos, equipos, resultados, sino también se debe tratar de identificar su validez (su aceptación social, organizativa) y su eficacia causal.

Toda gobernanza se compone de dos aspectos importantes: el institucional (intencional – valorativo), que se refiere a los fines y valores que se quieren realizar, reafirmar, expandir; y el gerencial (causal) que se refiere a las funciones, los actores, las capacidades, los instrumentos que aseguran que las actividades tengan como efecto o resultado la realización de esos fines y/o la afirmación de estos valores.<sup>204</sup>

Por ello, es bueno precisar que desde el punto de vista de la gobernanza no sólo se debe prestar atención al aspecto institucional sino también a la cuestión gerencial. Las instituciones no se auto realizan, requieren acciones apropiadas para realizar los fines que quieren asegurar, y estas acciones requieren gerencia apropiada. La gobernanza implica por tanto gerencia, pero más que gerencia, particularmente la gerencia pública, que trabaja de cara a ciertos fines de valor público, que están sancionados por la Constitución y las leyes, y conforme a prescripciones de leyes públicas.

Tomando en cuentas todos estos elementos, gobernanza electoral sería entonces la suma de la gerencia más las leyes y/o instituciones que hacen funcionar la administración electoral de un país. Se puede tener buena gerencia pero en el marco de una institucionalidad defectuosa y contradictoria, así como se puede tener un marco institucional claro, ordenado y correcto pero que no dispone de una gerencia apropiada y competente. Es por ese motivo que es necesario un equilibrio entre estos dos aspectos para lograr administraciones electorales eficientes, transparentes y confiables.

---

<sup>204</sup> Luis F. Aguilar. Ob. Cit. págs. 80-100.

Por tanto, se puede hablar correctamente de gobernanza electoral, particularmente si se refiere al conocimiento de qué tan eficaz y creíble es el organismo electoral en asegurar elecciones bajo una competencia imparcial y cómputos electorales veraces, exactos y fidedignos; en suma, un proceso electoral de calidad. Como toda cuestión relacionada con la gobernanza hay que concentrarse en la capacidad y eficacia directiva de los órganos que conforman la administración electoral latinoamericana.

Resulta conveniente reiterar que el énfasis de este enfoque se encuentra en el complejo andamiaje administrativo y regulatorio que requieren los procesos electorales latinoamericanos, fundamentalmente debido al diseño institucional en cuyo marco se desempeñan. En efecto, no sólo se toma en cuenta las cuestiones vinculadas a la inscripción de organizaciones políticas y candidaturas, a la regulación de las campañas electorales y al escrutinio de votos, sino a todos los procedimientos relevantes que son implementados en una elección, como los mecanismos judiciales para resolver conflictos post electorales, entre los que se pueden incluir por ejemplo los instrumentos para las impugnaciones y/o apelaciones.

Resumiendo, se puede concluir que la gobernanza electoral se compone de factores internos y externos. Los factores internos se relacionan con la dirección del organismo electoral y prestan atención a las siguientes cuestiones: a) la composición del órgano directivo en lo que tiene que ver con el número de integrantes, el balance que existe entre los mismos (cuántas personalidades o figuras públicas, cuántos representantes de partidos y cuántos representantes de colectivos sociales), el origen de los representantes, la forma de su designación; b) el proceso decisorio del órgano directivo referido a las materias o ámbitos de su competencia y decisión (coherencia entre las materias, no contradicciones), las facultades de sus miembros, las reglas o procedimientos para la toma de acuerdos y procesos decisorios; c) la responsabilidad del órgano directivo vinculada al acceso a la información (condiciones y materias de acceso), la periodicidad de la

rendición de cuentas, existencia y tipo de sanciones por incumplimiento; y d) su organización, considerando fundamentalmente los objetivos de la organización, el hecho de si son dependientes o independientes del gobierno, la forma de distribución de la autoridad, la división del trabajo, la suficiencia o insuficiencia de personal, los procesos y recursos para realizar las funciones públicas, la existencia o inexistencia de un servicio profesional (personal de carrera o eventual), tamaño y organización territorial de la organización.

Los factores externos están relacionados con la misión pública del órgano electoral de dirigir el proceso electoral. Se entiende como implícito entonces que deficiencias en el gobierno interno de la organización electoral repercutirán en el propio proceso electoral para asegurar su calidad.

### **III.2.1.1 La administración de elecciones desde el enfoque de gobernanza electoral: presentación de indicadores.**

En el caso de la variable gobernanza electoral se considera adecuado operacionalizarla a través de la construcción de dos índices, los que a su vez, se formulan a partir de algunos indicadores.

#### **Primer índice: gobernanza electoral desde su dimensión institucional**

El primer índice es el de la gobernanza electoral desde su dimensión institucional, la cual está constituida por dos indicadores: el primero de ellos es el reconocimiento constitucional, en el que aparecen los fines, valores y la razón de ser de los órganos que conforman la administración electoral de un país; y el segundo indicador está conformado por la normativa institucional de carácter interno, que está referida a la existencia de una ley orgánica así como de unos reglamentos y procedimientos internos claros y precisos, que guíen, regulen y dirijan la vida diaria y cotidiana de los organismos de la administración electoral,

**El impacto de la administración electoral en la democracia latinoamericana.**

en los que se fijan directivas precisas acerca de la organización y de las funciones de estas instituciones, tanto en períodos electorales como en períodos no electorales.

Seguidamente se presenta el análisis de este índice:

**Cuadro N°16: Variable independiente (índice de gobernanza electoral desde su dimensión institucional).**

<b>País</b>	<b>Órgano electoral reconocido constitucionalmente</b>	<b>Órgano electoral con normatividad interna</b>
Argentina	No	Si (Código Electoral Nacional – Ley 19945 y sus modificatorias, Ley Orgánica de Partidos Políticos N°23298, Ley de Financiamiento de Partidos Políticos N°25600).
Bolivia	Si (Artículos 205 al 208)	Si (Ley N°018).
Brasil	Si (Artículos 96 a 126)	Si (Ley Electoral).
Colombia	Si (Artículos 120, 264 y 265)	Si (Código Electoral).
Costa Rica	Si (Artículo 09)	Si (Código Electoral).
Chile	Si (Artículo 18)	Si, Diversas leyes orgánicas (Ley Orgánica Constitucional del Tribunal Calificador de Elecciones, Ley Orgánica Constitucional sobre votaciones populares, Ley Orgánica Constitucional de Partidos Políticos, Ley de tribunales electorales regionales, Ley Orgánica Constitucional sobre sistema de inscripciones electorales y servicio electoral).
Ecuador	Si (Artículos 217 al 221)	Si (Código de la Democracia).
El Salvador	Si (Artículos 208 al 201)	Si (Código Electoral).
Guatemala	No	Si (Ley Electoral y de Partidos Políticos, Dto. 1-85 del Congreso de la República de Guatemala).
Honduras	Si (Artículos 120, 264 y 265)	Si (Ley Electoral y de las organizaciones políticas - Decreto N°44 – 2004).

## **El impacto de la administración electoral en la democracia latinoamericana.**

México	Si (Artículos 41 y 99)	Si (Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y modificaciones).
Nicaragua	Si (Artículos 168 al 174)	Si (Ley Electoral).
Panamá	Si (Artículos 142 al 145)	Si (Ley Orgánica 1978 – 4; Código Electoral).
Paraguay	Si (Artículos 273 al 275)	Si (Ley N°635).
Perú	Si (Artículos 176 al 187)	Si (Leyes orgánicas de los tres organismos electorales, Ley orgánica de elecciones).
República Dominicana	Si (Artículo 92)	Si (Ley Electoral - N°275-97).
Uruguay	Si (Artículos 322 al 328)	Si (Ley 13,882, y leyes diversas: leyes 7812, 17063, 17080, 17113, 17157, 17690, etc.).
Venezuela	Si (Artículos 292 al 294)	Si (Ley Orgánica del Poder Electoral).

**Fuente:** Elaboración propia.

### **Segundo índice: gobernanza electoral desde su dimensión gerencial**

Se trata de la gobernanza electoral desde su dimensión gerencial, el cual, para fines de esta tesis doctoral, está constituido por cuatro indicadores: independencia, profesionalización, transparencia y celeridad, conforme a lo que se pasa a explicar.

#### **a) Independencia de organismos electorales.**

La independencia de los organismos que conforman la administración electoral de un país es un indicador fundamental pero a la vez muy amplio, complejo y delicado a la vez, ya que el término propiamente dicho puede estar constituido por varios elementos, los que incluso pueden llegar a confundirse y utilizarse



indistintamente. Su medición por tanto es sumamente complicada y el hecho que se establezcan determinados criterios formales no necesariamente garantiza su cumplimiento en la práctica. En efecto, la independencia puede ser entendida desde diversos puntos de vista, y puede comprender aspectos tan diferentes pero a la vez relevantes como son los temas de imparcialidad, neutralidad, integración, autonomía, garantías, entre los principales.

Independencia implica imparcialidad ya que las autoridades electorales juegan un papel fundamental en el manejo de la incertidumbre política antes y después de las votaciones, debiendo ser percibidas por los partidos y los electores como árbitros no parcializados, incapaces de alterar la incertidumbre propia de toda contienda electoral, pero sí muy capaces de producir resultados certeros y confiables.<sup>205</sup>

Independencia implica garantía, la cual puede ser entendida de dos maneras. La primera de ellas se refiere a que los organismos electorales tienen que asegurar (garantizar) la no existencia de ganadores prefabricados por las reglas del juego o por prácticas ilegales y que los resultados oficiales de las elecciones sean incontestables. La segunda se refiere a las garantías institucionales que deben tener los organismos de la administración electoral, como órganos reguladores y controladores de las reglas del juego electoral, que les permitan decidir y actuar libremente, las cuales sin duda redundan en la legitimidad de las elecciones y del propio sistema político, y están además referidas a diversos aspectos, tales como al personal que los compone (aquí se habla de independencia de su personal), el desarrollo de sus funciones sin presiones de ningún tipo (aquí se habla de independencia funcional), y la definición y asignación de sus recursos presupuestarios (aquí se habla de independencia financiera o presupuestaria).

---

<sup>205</sup> Angel E. Alvarez: *El Consejo Nacional Electoral y los Dilemas de la Competencia Electoral en Venezuela*, en *América Latina Hoy*, Ediciones Universidad de Salamanca, Vol. 51, Salamanca, Abril - 2009, pág. 62.

Puede apreciarse también que estos tres niveles contemplan de manera interrelacionada los conceptos de neutralidad y autonomía.<sup>206</sup>

Independencia entonces también se relaciona con la autonomía, puesto que esta característica vinculada a los organismos de la administración electoral constituye una verdadera señal de respaldo a la democracia, en tanto los perfila como instancias capaces de generar elecciones justas, libres y transparentes y, por lo tanto, de legitimar el recambio gubernamental y la alternancia en el poder. La autonomía de los organismos de la administración electoral puede abarcar también diferentes aspectos, como son el aspecto administrativo, el cual está referido a la capacidad que tienen para desarrollar su función sin subordinación jerárquica respecto de otra instancia administrativa; el aspecto normativo, que se relaciona con la capacidad que tienen estas organizaciones para reglamentar las leyes electorales; y finalmente el aspecto presupuestario, el cual se configura cuando el organismo electoral puede formular su propio presupuesto, estableciéndose limitaciones para que el Ejecutivo o el Legislativo puedan modificarlo.<sup>207</sup>

Asimismo, se puede considerar como otro elemento que abarca el concepto independencia la cuestión vinculada a la composición del órgano electoral pero desde el punto de vista de cuáles profesionales o qué institución o instituciones eligen a sus miembros. Este tipo de organismos electorales puede inspirar confianza si los principales partidos se sienten representados, es decir, si el mecanismo de designación y representación partidaria es adecuado, sobre todo en términos de equilibrio.

Esto significa que aquellos organismos electorales cuyos principales funcionarios son elegidos por instancias no politizadas que gozan en sí mismas de un

---

<sup>206</sup> Gema Pastor Albaladejo: *Calidad de la democracia y Administración Electoral*. Ponencia presentada en el IX Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración (AECPA). Repensar la democracia: inclusión y diversidad, Málaga, Septiembre 2009, págs. 12-25.

<sup>207</sup> Luis Antonio Sobrado. Ob. Cit., págs. 3-4.

reconocimiento general por no mostrar una tendencia hacia determinada agrupación política, tendrán una mejor percepción o consideración que aquellos cuyos máximos funcionarios son designados por una institución de carácter politizado.<sup>208</sup> En efecto, la composición del órgano electoral sobre la base del criterio de no politización ofrece, por su naturaleza misma y en la medida en que su aplicación sea real, probabilidades razonables de honestidad y credibilidad.<sup>209</sup> Por el contrario, cuando el nombramiento de los integrantes de las instituciones electorales está en manos de un órgano político puede esperarse un cierto perjuicio en cuanto a la credibilidad del organismo, sobre todo cuando los partidos

---

<sup>208</sup> Se reconoce aquí que es muy difícil considerar a determinada institución o persona como apolítica, que según el diccionario de la Real Academia Española quiere decir: “ajeno a la política”, porque en cierta medida todos los seres humanos e instituciones tienen sus preferencias en cuanto a la filosofía y a la manera de gobernar una sociedad, cuestiones muy vinculadas con la forma que estos sujetos tienen de entender el mundo. No obstante, consideramos que si existen personas e instituciones que en su accionar demuestran independencia, objetividad e imparcialidad y es a ellas a las que se está haciendo referencia.

<sup>209</sup> Para algunos entendidos en la materia, una de las más adecuadas estructuras electorales en cuanto a la composición de sus organismos lo constituye el caso peruano por el grado de independencia de sus máximas autoridades, en donde son tres los órganos que conforman la administración electoral: el Jurado Nacional de Elecciones (JNE), con funciones de administración de justicia electoral, fiscalizadoras del proceso electoral y de educación cívico ciudadana, entre las principales, cuya máxima autoridad es el Pleno, integrado por cinco miembros (un Presidente como principal autoridad, que es un juez elegido por la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia; un representante del Ministerio Público, que se trata de un fiscal elegido por la Junta de Fiscales Supremos; un representante del Colegio de Abogados de Lima, elegido por sus miembros; un representante de las Universidades Públicas, elegido entre los Decanos de las Facultades de Derecho de las Universidades Públicas; y finalmente, un representante de las Universidades Privadas, elegido entre los Decanos de las Facultades de Derecho de las Universidades Privadas. Otro organismo electoral peruano es la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), que tiene las funciones principales de organizar todo el proceso electoral y capacitar a los miembros de mesas de votación, cuyo Jefe o Jefa Nacional es elegido por el Consejo Nacional de la Magistratura a través de concurso público. Y finalmente, el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) es el tercer órgano electoral, que tiene las funciones principales de elaborar el padrón de electores y de expedir el documento nacional de identificación de los peruanos (DNI), cuyo Jefe o Jefa Nacional es también elegido por el Consejo Nacional de la Magistratura a través de concurso público. Asimismo, ningún funcionario de estas tres organizaciones debe pertenecer a partido político alguno.

En nuestra opinión el diseño peruano es adecuado no necesariamente por las características de quienes son elegidos como autoridades electorales, sino fundamentalmente porque quienes tienen a su cargo dicha elección son instituciones serias y no politizadas, es decir, lo positivo está en que al Presidente del JNE lo elige la Corte Suprema, y a los demás miembros del Pleno de dicha institución (instancia de mayor jerarquía) los designan el Ministerio Público, el Colegio de Abogados de Lima y las universidades públicas y privadas. Asimismo, a los Jefes de la ONPE y el RENIEC los elige el Consejo Nacional de la Magistratura.

políticos se encuentran cada vez más desprestigiados y en crisis permanente, y las críticas hacia su organización y funcionamiento van en aumento.<sup>210</sup>

Del mismo modo, independencia puede relacionarse también con el tema de la neutralidad, entendida, para fines de la presente investigación, como la no utilización de los recursos del Estado a favor de algún partido o candidato, lo cual puede observarse a través de normas que regulen este tema, que establezcan penalidades, multas y diversos castigos por incumplimiento.

Por otro lado, se ha dejado para el final del presente análisis una cuestión que genera particular interés y desata muchas veces una gran polémica es el tema de la independencia política, que está también ligada al tema de la partidización de los órganos electorales. Bajo este enfoque, las autoridades electorales deben actuar como agentes morales y éticos, al igual que los jueces (de hecho en la práctica muchas de las instituciones electorales latinoamericanas están conformadas por magistrados del Poder Judicial), y tienen que cumplir sus funciones públicas independientemente de sus consideraciones personales e ideológicas, respetando criterios técnicos de legalidad y situándose fuera de la manipulación, el clientelismo y cualquier otra manifestación de corrupción.

La independencia política está pues referida a que en la organización, dirección y vigilancia de los procesos electorales debe desterrarse cualquier intervención del Ejecutivo y el Legislativo, tomando en cuenta las características políticas y de dependencia con respecto al partido de gobierno que poseen estos poderes del Estado.

---

<sup>210</sup> El nombramiento por parte de un órgano político como el Congreso, aún cuando se exija una mayoría calificada, puede derivar en extensas e interminables negociaciones públicas y polémicas que afecten la confianza de la opinión pública en la independencia de los integrantes de los organismos electorales.

No obstante, se precisa que para esta investigación no se considera a la independencia política y a la partidización como uno de los indicadores a utilizarse.<sup>211</sup>

Se sostiene aquí que, para el caso de la conformación de las altas autoridades de los organismos electorales latinoamericanos, el hecho de formar parte de un partido político no tiene necesariamente y en todos los casos porqué convertirse en un indicador que arroje resultados negativos, y que refleje que los órganos electorales conformados por representantes de partidos políticos no funcionan igual de bien que aquellos integrados por funcionarios no partidizados. Más aún tomando en cuenta lo señalado en el capítulo anterior, en lo referido a que la mayoría de países de América Latina se caracteriza por ser multipartidista, con tres o más partidos importantes operando en la escena pública y que en muchos de estos casos se producen también las denominadas alianzas entre partidos, es de esperarse que los órganos electorales tengan este tipo de composición en grados diversos.

En efecto, existen organismos compuestos por partidos en la mayor parte de América Latina (Bolivia, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Uruguay), y algunos de ellos, especialmente Uruguay, están dentro de los países con democracias más estables en el mundo, cuya administración electoral funciona adecuadamente y sin cuestionamientos mayores.

---

<sup>211</sup> Dejamos constancia que la presentación del elemento partidización como factor de medición suele encontrarse en otras investigaciones, como por ejemplo en el trabajo anteriormente citado, elaborado por Hartlyn, McCoy y Mustillo, en los artículos que ha preparado el académico y además Presidente del Tribunal Supremo Electoral de Costa Rica, Luis Antonio Sobrado, o en los artículos del académico Fernando Barrientos. Este grupo de autores consideran la pertenencia a un partido político como un hecho que perjudica la independencia de los organismos electorales, señalando que la integración de este tipo de instituciones por representantes de partidos pueden funcionar bien si cuentan con burocracias permanentes de funcionarios públicos y se encuentran en un contexto en el que los partidos pueden razonablemente esperar que sus contrincantes respetarán las reglas del juego.

### **El impacto de la administración electoral en la democracia latinoamericana.**

A nuestro criterio pues, la pregunta relevante debe referirse a si el órgano electoral debe ser totalmente independiente de la influencia política, o si se debe tratar de incluir nombramientos propuestos por los actores principales de manera justa y equilibrada, lo cual es muy difícil de probar y por lo tanto de medir.

Por todo lo anteriormente expuesto y por considerar poco comprobables en la realidad todos los criterios presentados, se considera para esta tesis doctoral que el sólo hecho de constituir organismos no pertenecientes al gobierno (independientes y autónomos del gobierno) tiene de por sí una enorme importancia e implica una potente señal de diferenciación, con respecto a otros modelos de administración electoral. Por lo tanto, ese será precisamente nuestro indicador de independencia: la no pertenencia funcional, administrativa ni presupuestal al gobierno de turno. Y desde este punto de vista todos los organismos electorales latinoamericanos (salvo el caso excepcional de Argentina, el cual ya ha sido explicado en el capítulo anterior) cumplen con este criterio.

**Cuadro N°17: Variable independiente (índice de gobernanza electoral desde su dimensión gerencial)**

<b>País</b>	<b>Organismo electoral: pertenencia funcional, administrativa y/o presupuestal al gobierno de turno</b>
Argentina	Si.
Bolivia	No.
Brasil	No.
Colombia	No.
Costa Rica	No.
Chile	No.
Ecuador	No.
El Salvador	No.
Guatemala	No.

## **El impacto de la administración electoral en la democracia latinoamericana.**

Honduras	No.
México	No.
Nicaragua	No.
Panamá	No.
Paraguay	No.
Perú	No.
República Dominicana	No.
Uruguay	No.
Venezuela	No.

**Fuente:** Elaboración propia.

### **b) Profesionalización de los organismos electorales.**

Independientemente de si los organismos electorales están conformados por funcionarios pertenecientes o no a partidos políticos, se considera como uno de nuestros indicadores la cuestión vinculada a la profesionalización de los mismos.

Para fines de la presente investigación se entiende por profesionalización de los organismos electorales el hecho que se refiere a que la mayoría de sus funcionarios de dirección y mandos medios deben tener estudios profesionales, así como los conocimientos y la experiencia necesaria para ejercer el cargo. Efectivamente, la cualificación profesional de los miembros del organismo electoral es un factor relevante para influir en la calidad de la gobernanza electoral.<sup>212</sup>

---

<sup>212</sup> Aprender a “hacer elecciones” con todo lo que ello implica resulta de una alta complejidad y la curva de aprendizaje suele ser muy alta para aquellos que no han tenido ninguna experiencia en el tema o en cuestiones afines, requiriéndose largos períodos de actividad y adaptación en estas cuestiones. No obstante, se entiende también que las personas que asumen las más altas posiciones en este tipo de instituciones deben tener la posibilidad de nombrar un número determinado de profesionales de su entera confianza sin la experiencia necesaria para trabajar en este tipo de organizaciones (se considera como ideal entre el 10 y el 20 por ciento del total de funcionarios). Cabe precisar que en una buena mayoría de casos, las principales autoridades son profesionales del derecho (por lo general se trata de jueces o fiscales), mientras que en otros casos se ha optado por incluir a personas de diversos orígenes y profesiones (ingenieros, administradores, economistas, etc.)

### **El impacto de la administración electoral en la democracia latinoamericana.**

Esta cuestión puede ser medida a través del análisis de la normatividad interna de cada organismo de administración electoral, o de encuestas sobre el nivel profesional de los funcionarios, y la experiencia previa en temas electorales. En el marco de la presente tesis doctoral se ha efectuado la medición del presente indicador en base al análisis de la normatividad interna de cada organismo de administración electoral.

**Cuadro N°18: Variable independiente (índice de gobernanza electoral desde su dimensión gerencial)**

<b>País</b>	<b>Alta Dirección y mandos medios del órgano electoral compuesto por profesionales de diversa especialización</b>
Argentina	Si (en su mayoría abogados).
Bolivia	Si (multidisciplinario).
Brasil	Si (multidisciplinario).
Colombia	Si (multidisciplinario).
Costa Rica	Si (multidisciplinario).
Chile	Si (multidisciplinario, en especial abogados).
Ecuador	Si (multidisciplinario).
El Salvador	No especifica ya que sus normas internas señalan que se requiere "notoria instrucción".
Guatemala	Si (en su mayoría abogados).
Honduras	No especifica ya que sus internas señalan que se necesita "idoneidad para ejercer el cargo".
México	Si (multidisciplinario).



### **El impacto de la administración electoral en la democracia latinoamericana.**

Nicaragua	No.
Panamá	Si (multidisciplinario).
Paraguay	Si (en su mayoría abogados).
Perú	Si (multidisciplinario).
República Dominicana	Si (multidisciplinario).
Uruguay	La ley no lo contempla, sin embargo en la práctica se suelen ser abogados y/o profesionales de otras ramas.
Venezuela	Si (multidisciplinario).

**Fuente:** Elaboración propia.

### **c) La educación para la democracia.**

Un régimen democrático sustentado en lo formal empieza a ser deficiente si no se complementa con una ciudadanía que conozca y ejerza sus derechos civiles, sociales y políticos, y que conozca el real significado del término democracia y de lo que implica vivir bajo reglas democráticas en contraposición a otras formas de gobierno. Más aún, la razón de ser de las normas e instituciones democráticas es permitir y promover el ejercicio efectivo de los derechos fundamentales de la población.

Desde nuestro punto de vista, una sociedad educada en democracia no solamente hace más fuerte este sistema, sino que también la sensibiliza con respecto a los valores y principios que esta promueve. Y es cada vez más frecuente que los organismos electorales latinoamericanos, sobre todo los más potentes, dediquen esfuerzos a implementar programas de este tipo en beneficio de la ciudadanía. En efecto, los organismos electorales no sólo existen y tienen razón de ser para que el día de las elecciones las cosas marchen adecuadamente. Sus funciones van mucho más allá porque son los primeros interesados en que las personas no sólo tengan libertad e independencia para votar, sino también para que lo hagan en las mejores condiciones de información y preparación posibles. Resulta válido y hasta

recomendable entonces que en aquellos lugares en donde el sistema educativo es deficiente y en donde no existen instituciones responsables de realizar programas sobre educación para la democracia, sean los organismos electorales los que asuman esta función.<sup>213</sup>

Este planteamiento se ve reforzado en la práctica, porque, como se viene remarcando a lo largo de toda la presente investigación, a diferencia de la mayoría de países con democracias maduras, en donde la función electoral se encuentra enmarcada dentro de los ministerios del interior, en países en desarrollo, muy especialmente en América Latina, que han sido víctimas de golpes de Estado, dictaduras y otras manifestaciones de autoritarismo, se ha visto necesaria la creación de organismos electorales autónomos e independientes del ejecutivo, con una tendencia a la permanencia, lo cual ha traído como resultado práctico, la frecuente atribución de funciones que no son estrictamente electorales.

Sobre el particular, los órganos electorales de la región vienen ocupando un lugar de avanzada en la formación de la ciudadanía, no sólo en aspectos electorales, sino como facilitadores e impulsores de procesos de formación y capacitación que desembocan en debates públicos necesarios y formando adherentes y partícipes del desarrollo de la sociedad democrática desde edades muy tempranas. Esto tendrá efectos invalorable a largo plazo, debido a que una gran cantidad de órganos electorales están cumpliendo con una tarea fundamental del Estado, que

---

<sup>213</sup> Una vez más adquiere importancia el tema del contexto. Sobre todo en este tipo de cuestiones, el contexto vuelve a hacer diferencias fundamentales entre un país y otro, situación que plantea considerar el hecho de las diferencias que existen entre los mismos países latinoamericanos en lo referido a sus sistemas educativos y a su cultura democrática. Es totalmente distinta la realidad que sobre estos asuntos presentan países como Uruguay, Chile o Argentina, en comparación con la que presentan Perú, Ecuador o Guatemala, por ejemplo. El contexto será entonces, un elemento relevante a la hora de identificar y elegir el tipo de institución que será la responsable de desarrollar programas de educación para la democracia. Como se dijo en su oportunidad, no existen recetas válidas para todos los países, y cada quien debe responder a su propia historia, realidad e idiosincrasia.

Sin embargo, independientemente de quien asuma esta tarea, se considera fundamental la realización de la misma a través de un órgano del Estado como indicador que contribuye con la fortaleza de la democracia procedimental.

es la formación de ciudadanos activos, informados, partícipes de los procesos políticos y sociales, que hacen más fuerte un sistema democrático.<sup>214</sup>

Se pueden por tanto establecer parámetros generales en cuanto a lo que constituye una inclinación en la organización de programas de educación para la democracia por parte de los organismos electorales, que apuntan en primer lugar a crear programas permanentes y especializados que se enfocan en actores específicos y a la ciudadanía en general, según los requerimientos que la realidad demande y la disponibilidad de recursos para su implementación; y en segundo término a comprender que lo educativo no puede estar restringido a un proceso electoral, si es que existe un mandato legal o constitucional de impulsar programas en la materia y si se desea realmente aprovechar el carácter permanente y especializado de los organismos electorales para generar movimientos que contribuyan a una plataforma de planes de educación para la democracia.<sup>215</sup>

Existen también un conjunto de prácticas que, en la línea de “aprender haciendo” o, mejor, “aprender participando”, tales como el apoyo a la celebración de elecciones en centros educativos o una línea que, nacida en Costa Rica, se ha ido extendiendo por América Latina y que es la celebración de “elecciones infantiles”, o como también se han denominado en otras partes de la región “municipios escolares”, en los cuales de manera simultánea y concurrente con el acto electoral oficial se crean espacios para que los niños puedan conocer lo que es el voto en condiciones similares a las del proceso electoral en el que los ciudadanos se expresan. Esto permite un acercamiento desde la niñez a la esencia misma de la

---

<sup>214</sup> Eduardo Núñez: *Educación cívica y construcción de ciudadanía: el papel de los organismos electorales*, en Formación cívica política desde los órganos electorales: las experiencias de México y Costa Rica, Fundación Konrad Adenauer, Guatemala, 2008, Introducción.

<sup>215</sup> Joseph Thompson. “La educación electoral y para la democracia en América Latina. Del Estado Actual a las perspectivas de futuro”, en Revista de Derecho Electoral, N° 4, Jurado Nacional de Elecciones, Lima, 2010, pág. 27.

democracia, en la posibilidad de expresar una preferencia electoral y hacerlo por medio de la mecánica del voto.<sup>216</sup>

Para citar otros ejemplos de relevancia, el Instituto Federal Electoral de México, el Tribunal Electoral de Panamá o el Jurado Nacional de Elecciones del Perú tienen asignadas las funciones de educación para la democracia por mandato legal. En otros casos, una amplia interpretación de su mandato, en el Tribunal Supremo de Elecciones en Costa Rica, el Tribunal Supremo Electoral de Guatemala y la Junta Central Electoral de República Dominicana ha expandido la acción de estas entidades en proyectos relacionados con el sistema educativo formal. Hay esfuerzos considerables, en estos y en otros organismos por desarrollar técnicas, propuestas curriculares y materiales, al igual que canales de comunicación y coordinación interinstitucional con el fin de aglutinar acciones y maximizar recursos.<sup>217</sup>

En la práctica, esta tendencia se ha plasmado en la existencia de departamentos o unidades de capacitación electoral y educación cívica con equipos especializados, o en la figura más reciente (que sin duda contribuye también al cambio de paradigma en la historia de los organismos electorales latinoamericanos) con la creación de escuelas permanentes y especializadas, como la Escuela Electoral y de Gobernabilidad (ESEG) del Jurado Nacional de Elecciones del Perú<sup>218</sup>, que fue la primera en constituirse y operar; la Escuela Nacional de Formación Electoral y del Estado Civil (EFEC) de la Junta Central Electoral de la República Dominicana, el Instituto de Formación en Estudios para la Democracia (IFED) del Tribunal

---

<sup>216</sup> Ibid, pág. 27.

<sup>217</sup> Luis Antonio Sobrado. Ob. Cit.

<sup>218</sup> En el Perú por ejemplo, en lo que al nivel escolar se refiere, entre 1997 y el 2009, ocurrieron alrededor de 16 reformas curriculares, y casi ninguna utilizada a nivel nacional, lo cual originó que un gran número de escuelas retirara de su currícula el curso “educación cívica”, durante el gobierno de Alberto Fujimori, lo que expresaba la despreocupación general de los gobiernos de turno por estos temas así como una débil institucionalidad del Ministerio de Educación. Recién a partir del año 2009 se viene implementando el curso en la mayoría de escuelas públicas, en buena medida, gracias a las coordinaciones realizadas con los órganos electorales peruanos, quienes dieron fuerte impulso al desarrollo de estos temas.

Supremo de Elecciones de Costa Rica y la proyectada creación de institutos o escuelas de similares características en Guatemala y Ecuador.

Asimismo, en México, la educación para la democracia se refleja en una asignatura obligatoria de Formación Cívica y Ética y en una asignatura de formación ciudadana hacia una cultura de la legalidad. No es exagerado precisar que México se ha convertido en uno de los referentes para el debate internacional sobre el tema, pues, junto con Reino Unido, ha protagonizado avances importantes al elaborar e introducir programas de educación cívica en los planes de estudios nacionales. El Instituto Federal Electoral (IFE) ha jugado un importante papel en el desarrollo de la currícula para la formación de ciudadanía democrática en las escuelas preparando materiales que han sido difundidos en el país e integrados en el sistema nacional de actualización profesional de los maestros. Estos cursos son parte del sistema nacional de actualización profesional, con lo cual contribuyen a la promoción profesional de los docentes. Por esa razón, la Constitución de México le asigna la función de la educación cívica a la misma autoridad estatal responsable de organizar las elecciones federales. Por ello desde su creación, el IFE fue concebido como un actor clave para la transición democrática mexicana, organización que sigue siendo uno de los principales referentes en la región, sobre todo en estos temas.<sup>219</sup>

Hay otros organismos en América Latina que también están interesados en estas experiencias para tratar de aplicarlas en sus propias realidades. En Panamá, el Tribunal Electoral es el impulsor de reformas educativas con aportes fundamentales en propuestas curriculares y en materiales diseñados para tales fines y que también ha buscado integrar al sector no gubernamental y al universitario en este asunto. Por su parte, el Servicio Electoral de Chile colaboró con la implementación de la decisión del Poder Ejecutivo de replantear el sistema

---

<sup>219</sup> Sandra García: *La experiencia del Instituto Federal Electoral de México en la Formación Cívico Política*, en Formación cívico política desde los órganos electorales: las experiencias de México y Costa Rica, Fundación Konrad Adenauer, Guatemala, 2008, págs. 7-14.

educativo en el período 2004-2005, al haberse elegido a la democracia como uno de los ejes en torno de los cuales debe funcionar la currícula a nivel nacional.<sup>220</sup>

El caso argentino es sin duda interesante, ya que a pesar que su administración electoral no cuenta con organismos electorales independientes, sino que forman parte del gobierno, es precisamente la Dirección Nacional Electoral del Ministerio del Interior, de manera conjunta con el Ministerio de Educación, han desarrollado un portal web denominado “votemos”.<sup>221</sup> Esta página web fue presentada recientemente por el Director Nacional Electoral, Alejandro Tullio, en la XXXV Asamblea del Consejo Federal de Educación, que fue presidida por el Ministro de Educación de la Nación, Alberto Sileoni, y contó con la presencia de los titulares de las carteras educativas de las veinticuatro jurisdicciones del país. En efecto, este portal realizado por la Dirección de Información y Capacitación Electoral de la Dirección Nacional Electoral y por Educar S.E. (Ministerio de Educación de la Nación), con el apoyo del Programa Conectar Igualdad, forma parte de los esfuerzos realizados por el Estado nacional por informar a la ciudadanía sobre el proceso electoral y promover su activo involucramiento, contando para ello con el compromiso de todas las provincias de asegurar su difusión en la comunidad educativa.

En particular, con este portal se apunta a contribuir a la formación de los jóvenes en edad escolar en el conocimiento del régimen electoral y de partidos políticos, favoreciendo la apropiación conceptual de la capacidad de transformación de la realidad que ejercen los ciudadanos cuando emiten su voto. Asimismo, el sitio procura servir de apoyo a los docentes, incorporando para ello tanto actividades interactivas dirigidas a su actualización sobre la temática, como también materiales didácticos específicos que puedan serles de utilidad para su abordaje en el aula. Asimismo, los recursos informativos y educativos que ofrece el sitio fueron pensados, en primer lugar, para que los jóvenes que este año ejercerán por

---

<sup>220</sup> Joseph Thompson, Ob. Cit., pág. 27.

<sup>221</sup> Ver información en <http://votemos.educ.ar>.

### El impacto de la administración electoral en la democracia latinoamericana.

primera vez su derecho a elegir a sus representantes, así como aquellos que lo harán en un futuro cercano, puedan ejercer el derecho al voto de manera consciente e informada.<sup>222</sup>

Por lo tanto, en el marco de este índice se ha creído conveniente utilizar como indicador para la medición de nuestra variable dependiente la implementación de programas de educación para la democracia, de acuerdo al siguiente esquema:

**Cuadro N° 19: La educación para la democracia en América Latina**

Países	Implementa programas de educación en democracia	Observaciones
Argentina	SI.	La Dirección Nacional Electoral del Ministerio del Interior, en el marco de una reforma legislativa producida el año 2009 a través de la Ley N° 26,571, ha asumido nuevas responsabilidades, una de las cuales es el desarrollo de actividades de formación cívico electorales, a cargo de la Dirección de Información y capacitación electoral, que ha diseñado una Estrategia Federal de Comunicación y Educación Electoral.
Bolivia	SI.	El organismo electoral, a través del Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático.
Brasil	SI.	Algunos temas están contenidos en la política educativa del país, a cargo del gobierno. Otras temas son desarrollados por el organismo electoral, a través de la Escuela Judicial Electoral.
Colombia	NO.	Organizaciones no gubernamentales, el Ministerio de Educación y diversos municipios.
Chile	SI.	Si bien no lo realiza a través del Servicio Electoral de Chile, este organismo ha colaborado con instituciones del país en la inclusión del tema "democracia" como eje principal en la currícula, con motivo del proceso de reforma del sistema educativo realizado en el período 2004-2005.
Costa Rica	SI.	El órgano electoral, a través del Instituto de Formación y Estudios para la Democracia.
Ecuador	SI.	El recientemente creado Consejo Nacional Electoral tiene en agenda la creación de un Instituto de Formación Democrática.
El Salvador	SI.	El organismo electoral, a través de la Dirección de Capacitación y Educación Cívica. Colabora también en ello la Dirección de Fortalecimiento de Instituciones Democráticas.

<sup>222</sup> Esta información fue brindada por la Licenciada María Florencia Alvarez Travieso, Directora de Información y Capacitación Electoral de la Dirección Nacional Electoral del Ministerio del Interior de Argentina.

### **El impacto de la administración electoral en la democracia latinoamericana.**

Guatemala	SI.	El organismo electoral, a través de la Unidad de Capacitación y Divulgación Cívica Electoral realiza un Programa de Formación Cívica Electoral.
Honduras	SI.	El organismo electoral, a través del Programa de Formación Cívica Electoral.
México	SI.	El Instituto Federal Electoral, a través de la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica, y del Centro para el Desarrollo Democrático.
Nicaragua	NO.	Anteriormente el Centro de Educación para la Democracia – CED, realizaba actividades de este tipo. A partir del 2003 el Ministerio de Educación creó una Guía Multinivel para educación preescolar, uno de cuyos ejes temáticos es el de educación para la paz y la democracia.
Panamá	SI.	El órgano electoral, a través del Programa de Educación Cívica Electoral.
Paraguay	NO.	El órgano electoral, a través de la Dirección de Capacitación realiza fundamentalmente tareas de capacitación para el propio proceso electoral, más no cuenta con programas de educación para la democracia propiamente dichos.
Perú	SI.	El Jurado Nacional de Elecciones, a través de la Escuela Electoral y de Gobernabilidad y de la Dirección Nacional de Educación y Formación Cívica Ciudadana. La Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), realiza también actividades de este tipo, por lo que existe duplicidad de funciones.
República Dominicana	SI.	El órgano electoral, a través de la Escuela Nacional de Formación Electoral y del Estado Civil.
Uruguay	NO.	
Venezuela	NO.	En proceso de reforma educativa.

**Fuente: Elaboración propia**

### **d) Celeridad de los organismos electorales.**

La celeridad de los organismos electorales se refiere básicamente a la destreza y rapidez con que éstos deben organizar y realizar las etapas de escrutinio, transmisión de resultados y proclamación de candidatos. Se ha elegido este indicador debido a que, en sociedades tan desconfiadas como las latinoamericanas, con escasos niveles de tolerancia para con las instituciones del Estado, resulta cada vez más importante que los órganos electorales ofrezcan los resultados de los procesos electorales con prontitud sin sacrificar certeza ni exactitud, con la finalidad de evitar que se produzcan suspicacias e impedir que se comience a desconfiar de estas organizaciones y de las elecciones propiamente dichas.



Este proceso es quizá el más difícil y complejo en la actualidad y constituye uno de los principales retos de la administración electoral latinoamericana. En efecto, constituyen una minoría los organismos electorales latinoamericanos que contemplan plazos ciertos y razonables, tanto para la realización del escrutinio como para la transmisión, cómputo y proclamación de resultados electorales. En aquellos países en los que si se abordan estas cuestiones, se trata por lo general de normas ambiguas que tienen una serie de vacíos procedimentales, puesto que muchas veces se producen demoras en determinadas actividades, no obstante que la ley establece plazos de cumplimiento. Por ejemplo, si bien es cierto que algunos organismos electorales incluyen determinados plazos para el cómputo de votos y proclamación de resultados, éstos no pueden efectivizarse hasta que todas las impugnaciones al acto de votación hayan sido resueltas; por consiguiente, a mayor cantidad de impugnaciones mayor tiempo de demora en obtener los resultados finales, y en muchos casos el número de impugnaciones es de tal magnitud que supera incluso la capacidad organizativa de las instituciones electorales haciendo inaplicable cualquier norma que se refiera al cumplimiento de determinados plazos .

En ese sentido, es oportuno comentar que el peor escenario para un organismo electoral en América Latina es el de una elección con resultados estrechos sumado a lentos procesos de transmisión, cómputo y proclamación de resultados. De ocurrir ello, significará un grave perjuicio para las autoridades electorales, sobre todo en democracias jóvenes o que luchan por consolidarse, puesto que se profundizan las sospechas de manipulación y fraude.

Es por estas razones que el tema de la celeridad es fundamental en tiempos actuales, por lo que es necesario y urgente que los organismos electorales optimicen, agilicen y modernicen sus mecanismos de cómputo y transmisión de resultados, a través de un ordenamiento de sus procedimientos internos y de una

adecuada y sencilla reglamentación de los mismos, que permitan resolver rápidamente cualquier inconveniente que surja en estas etapas.

Para explicar esta cuestión con mayor detalle, se presenta en anexo adjunto un cuadro comparativo sobre este tema y luego un breve análisis sobre la información contenida en el mismo **(ver Cuadro N° 20)**.

### **Transparencia de los organismos electorales ¿indicador medible?**

En la parte final del análisis de la variable independiente que se viene realizando se ha considerado conveniente hacer referencia a otro de los temas que presenta cierta complejidad para establecer su definición y medición que es el de la transparencia de los organismos de la administración electoral, fundamentalmente por la importancia que tiene esta cuestión a nivel mediático. En efecto, aunque pueda pensarse lo contrario, luego de haber revisado una buena cantidad de material académico sobre la materia, se puede señalar que no existe una definición exacta y precisa, o de fuente confiable, referida exclusivamente a la transparencia de este tipo de instituciones.

Esta situación puede analizarse de dos maneras. Desde su aspecto negativo, no encontrar una definición técnica y consensuada del término implica una imposibilidad para estandarizar y uniformizar la presentación de información que se desprenda de un único concepto. Sin embargo, desde su aspecto positivo, el hecho de no encontrar una definición para este término ofrece la posibilidad de presentar y proponer aquí algunas características que se considera deben tener los organismos de administración electoral en lo que se refiere al concepto “transparencia de los organismos electorales”. Esto último sin duda tiene un carácter más subjetivo por las consideraciones del autor de la presente tesis doctoral que una cuestión objetivamente comprobable por distintas vías.

En ese sentido, una de las formas que se ha utilizado usualmente para “medir” el tema de la transparencia se refiere a la actuación del organismo electoral propiamente dicho, es decir, si la institución electoral de un país realizó su labor de manera transparente. Esto suele, a su vez, analizarse de dos maneras. La primera de ellas es a través de encuestas<sup>223</sup>, y la segunda forma está compuesta de varios aspectos, uno de los cuales consiste en observar si es que estas organizaciones desarrollaron y propusieron reglas de juego claras y sencillas (en la medida de lo posible) desde un inicio, las cuales no variaron a lo largo de todo un proceso electoral. Luego, se considera útil observar si los procedimientos electorales adoptados fueron públicos y conocidos por los ciudadanos. Asimismo resulta interesante analizar si es que cualquier ciudadano tuvo acceso a la información que estas organizaciones manejaron (por ejemplo, a visualizar en tiempo real las actas que observadas y/o impugnadas durante el proceso de conteo de votos). Y finalmente, si es que los distintos reglamentos que se generan a lo largo de un proceso electoral fueron puestos a consideración de la ciudadanía antes que se aprueben, con determinados plazos para presentar comentarios, opiniones y/o modificaciones.

Como se indicó en la parte inicial de este subtítulo, al no existir una definición consensuada referida a la “transparencia de órganos electorales” se considera que las características que acaban de ser presentadas deberían formar parte de una conceptualización integral de este tema.

No obstante, como podrá notarse, este tipo de cuestiones resultan muy difíciles de medir en el marco de una tesis doctoral como la que se viene desarrollando, ya que implica realizar un análisis pormenorizado de todos los procedimientos, normas y reglamentos internos que preparan los organismos electorales de cada país de América Latina en el marco de sus procesos electorales, observando si

---

<sup>223</sup> No existen o en todo caso es muy difícil encontrar algún registro en donde se presenten de manera comparada para la región encuestas con una pregunta puntual de este tipo: ¿a su consideración, el organismo electoral de su país actuó transparentemente en las elecciones pasadas?

efectivamente estas herramientas normativas han cumplido los requisitos que han sido detallados en el párrafo anterior. Además, es necesario tener en cuenta que los procedimientos y reglamentos válidos para un proceso electoral suelen variar para el siguiente, lo cual hace más complicado aún el proceso de seguimiento a una determinada norma.<sup>224</sup>

En cualquier caso, puede aquí afirmarse de manera empírica y debido a la experiencia obtenida como observador en varios procesos electorales, que este tipo de actuación por parte de los organismos electorales latinoamericanos no se encuentra estandarizado ni constituye una regla común. Más bien resulta ser todo lo contrario, son contados los casos en los cuales este tipo de instituciones “abren” sus procesos internos al público. Esto sin duda, es uno de los principales puntos por mejorar de cara al futuro.

Por ello, no obstante se reconoce aquí la importancia y el notable impacto, sobre todo a nivel de los medios de comunicación, que tiene la utilización de un indicador referido a la transparencia de la administración electoral, no se ha considerado para los fines de este trabajo de investigación, por los motivos anteriormente expuestos.

Para concluir con el análisis de la variable independiente, se muestra un cuadro resumen que permite sistematizar y graficar adecuadamente la información correspondiente:

---

<sup>224</sup> Hay que considerar las limitaciones presupuestales con las contamos, así como la dificultad en obtener este tipo de información (en muchos casos de carácter reservada) por parte de los organismos electorales.

**Cuadro N° 21: Resumen de la variable independiente**

Variable Independiente	Índices	Indicadores
Gobernanza de la Administración electoral.	Dimensión institucional.	<ul style="list-style-type: none"><li>- Reconocimiento constitucional.</li><li>- Normativa institucional interna.</li></ul>
	Dimensión gerencial.	<ul style="list-style-type: none"><li>- Independencia</li><li>- Profesionalización</li><li>- Educación para la democracia</li><li>- Celeridad</li></ul>

### **III.2.2 Análisis de la variable dependiente: la democracia (procedimental) y su fortaleza.**

Se afirma aquí que la variable independiente de esta investigación termina siendo trascendental no solamente para la democracia procedimental o de mínimos, sino que también tiene efectos sobre la democracia en términos generales, independientemente del significado que se le quiera dar o de las dimensiones que se quieran agregar, cuestión que se irá explicando a lo largo de este capítulo.

En lo que respecta a los significados de la terminología que aquí se precisa (es decir, de la democracia y de la democracia procedimental) se considera acertado remitirse a aquellas partes de esta investigación que enmarcan el desarrollo de la misma y abordan estos conceptos, ya que de lo contrario se estaría repitiendo la mayoría de lo ya analizado.

Así pues, para el caso de la variable fortaleza de la democracia, pero sobre todo de la democracia procedimental se considera adecuado operacionalizarla a través de la construcción de tres índices, los que a su vez, se formulan a partir de varios indicadores.

### **III.2.2.1 La democracia (procedimental): presentación de indicadores.**

#### **Primer índice: resistencia de la democracia**

Se considera la resistencia de la democracia en términos de perdurabilidad y de la capacidad que tiene ésta para sobrevivir a largo del tiempo y pese a las constantes inestabilidades que se presentan en los países latinoamericanos. Este tema de la resistencia de la democracia puede ser medida a través de dos indicadores: uno de ellos es la realización de procesos electorales continuos y periódicos (respetando los plazos legales contemplados por las normas de cada país), y el otro es el tema referido a la participación de la comunidad internacional en la defensa de los regímenes democráticos.

#### **Primer indicador: realización de procesos electorales continuos y periódicos.**

Con respecto al primer indicador, las elecciones han estado a cargo de instituciones electorales que han terminado ejerciendo un papel preponderante en el fortalecimiento del sistema de representación política, puesto que, como se ha sostenido a lo largo de este capítulo, se han constituido en los grandes garantes del sistema democrático, sobre todo a través de sus labores de control y fiscalización del acceso al poder. Asimismo, como también se ha venido señalando, a través de las elecciones los órganos electorales tienden y fortalecen los puentes entre la sociedad civil y los órganos del gobierno. Por ello, la

administración electoral y la realización de elecciones propiamente dichas, han servido de dique o muro de contención para no regresar hacia el autoritarismo u otra forma no democrática de gobierno.

En ese orden de ideas, la seguidilla de procesos electorales que se han llevado a cabo en los últimos años en América Latina a cargo de organismos electorales ha reforzado el compromiso de la región con la democracia.<sup>225</sup> En efecto, a partir del regreso a la transición, la mayoría de los países han realizado elecciones, y son excepcionales los casos en donde han ocurrido golpes de estado, como se puede apreciar en la información que se presenta a continuación en el anexo adjunto (**ver Cuadros N° 22 y 23**), que abarca el período de 1980 hasta el año 2012.

Un primer momento en donde un importante número de países realizaron elecciones fueron los años 1989 y 1994 respectivamente. Durante 1989 se realizaron nueve elecciones presidenciales: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, El Salvador, Honduras, Panamá, Paraguay y Uruguay.<sup>226</sup>

En 1994 se realizaron ocho elecciones presidenciales: Brasil, Colombia, Costa Rica, El Salvador, México, Panamá, República Dominicana y Uruguay. Esta información se sistematiza en los cuadros que se muestran seguidamente:

---

<sup>225</sup> Véase también el capítulo 2 en lo referido al denominado “rally electoral”.

<sup>226</sup> En el Perú se realizaron elecciones democráticas de manera continua en los años 1985 y 1990. En 1992 se produjo el denominado “autogolpe” por parte del gobierno de Alberto Fujimori, y se convocaron elecciones para el año 1995, en las que se produjo la reelección del referido Fujimori.

**Cuadro N°24: Calendario electoral latinoamericano 1989**

País	Fecha de elecciones	Tipo de elección
Argentina	1989	Presidencial
Brasil	1989	Presidencial
Bolivia	1989	Presidencial
Chile	1989	Presidencial
El Salvador	1989	Presidencial
Honduras	1989	Presidencial
Panamá	1989	Presidencial
Paraguay	1989	Presidencial
Uruguay	1989	Presidencial

Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por el Informe Latinobarómetro.

**Cuadro N°25: Calendario electoral latinoamericano 1994**

País	Fecha de elecciones	Tipo de elección
Colombia	1994	Presidencial
Brasil	1994	Presidencial
Costa Rica	1994	Presidencial
El Salvador	1994	Presidencial
México	1994	Presidencial
Panamá	1994	Presidencial
República Dominicana	1994	Presidencial
Uruguay	1994	Presidencial

Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por el Informe Latinobarómetro.

Un segundo momento importante en donde la mayoría de los países latinoamericanos realizaron elecciones presidenciales, como se comentara también en el segundo capítulo de esta investigación, se produjo en el período comprendido entre septiembre de 2005 y diciembre de 2006, durante el cual dos países del Cono Sur (Brasil y Chile), los cinco de la región andina (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela), tres de América Central (Costa Rica, Honduras y Nicaragua) y México celebraron elecciones presidenciales, cuyos resultados generaron nuevas pautas de comportamiento y equilibrio en la región. Durante este período además han tenido lugar elecciones legislativas, municipales y regionales. Dicha información se sistematiza en el cuadro siguiente:



**Cuadro N° 26: Calendario electoral latinoamericano 2005-2006**

<b>País</b>	<b>Fecha de elecciones</b>	<b>Tipo de elección</b>
Honduras	27 de noviembre de 2005	<b>Presidencial</b> , legislativa y municipal.
Chile	11 de diciembre de 2005	<b>Presidencial</b> y legislativa.
Bolivia	18 de diciembre de 2005	<b>Presidencial</b> y legislativa.
Costa Rica	5 de febrero de 2006	<b>Presidencial</b> y legislativa.
Perú	9 de abril de 2006	<b>Presidencial</b> y legislativa.
Colombia	28 de mayo de 2006	<b>Presidenciales.</b>
México	2 de julio de 2006	<b>Presidencial</b> , legislativa, regional y local.
Brasil	1 de octubre de 2006	<b>Presidencial</b> , legislativa y regionales.
Ecuador	15 de octubre de 2006	<b>Presidencial</b> y legislativa.
Nicaragua	5 de noviembre de 2006	<b>Presidencial</b> , legislativa y municipal.
Venezuela	3 de diciembre de 2006	<b>Presidenciales.</b>

**Fuente:** Elaboración propia con datos proporcionados por el Informe Latinobarómetro 2006.

Al cuadro detallado anteriormente hay que sumar las elecciones presidenciales que se llevaron a cabo en el 2003 (Argentina, Paraguay, El Salvador y Guatemala) y en el 2004 (Uruguay, Panamá y República Dominicana). En suma, dieciocho países latinoamericanos en este periodo pasaron por el ciclo electoral que finalizó en el año 2006.

Del mismo modo, un tercer momento relevante se produjo en el año 2009, en el cual se inició una nueva seguidilla de elecciones en América Latina, la cual culminará en el año 2012. Siete de los dieciocho países latinoamericanos eligieron presidente en el 2009: El Salvador (15 marzo), Ecuador (26 de abril), Panamá (3 de mayo), Uruguay (25 de octubre), Honduras (29 de noviembre), Bolivia (6 de diciembre) y Chile (11 de diciembre). Seguidamente tres países eligieron Presidente en el 2010, Costa Rica (7 de febrero), Colombia (30 de mayo) y Brasil (3 de octubre). Por su parte, Perú, Argentina, Guatemala y Nicaragua realizaron elecciones en el año 2011. Para finalizar el ciclo electoral, tres países realizarán elecciones presidenciales en el año 2012: República Dominicana, México y Venezuela. Un caso particular es Paraguay, en donde hubo elecciones presidenciales en el 2008 y se realizarán también elecciones en el año 2013.

Se adjunta un cuadro detallado con esta información:

**Cuadro N° 27: Calendario electoral latinoamericano  
2009 – 2012**

<b>País</b>	<b>Fecha de elecciones</b>	<b>Tipo de elección</b>
El Salvador	15 de marzo de 2009	<b>Presidenciales.</b>
Ecuador	26 de abril de 2009	<b>Presidencial y legislativas.</b>
Panamá	03 de mayo de 2009	<b>Presidencial y legislativa.</b>
Uruguay	25 de octubre de 2009	<b>Presidencial y legislativa.</b>
Honduras	29 de noviembre de 2009	<b>Presidencial y legislativa.</b>
Bolivia	06 de diciembre de 2009	<b>Presidenciales y legislativa.</b>
Chile	13 de diciembre de 2009	<b>Presidencial y legislativa.</b>
Costa Rica	07 de febrero de 2010	<b>Presidencial y legislativa.</b>
Colombia	30 de mayo de 2010	<b>Presidenciales.</b>
Brasil	03 de octubre de 2010	<b>Presidenciales y legislativa.</b>
Perú	Abril de 2011	<b>Presidenciales y legislativa.</b>
Argentina	Octubre de 2011	<b>Presidenciales y legislativa.</b>
Guatemala	Noviembre de 2011	<b>Presidenciales y legislativa.</b>
Nicaragua	Diciembre de 2011	<b>Presidenciales y legislativa.</b>
República Dominicana	Mayo de 2012	<b>Presidenciales.</b>
México	Julio de 2012	<b>Presidencial y legislativa.</b>
Venezuela	Diciembre de 2012	<b>Presidenciales.</b>

Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por el Informe Latinobarómetro 2010.

### **Golpes de Estado y revueltas sociales en América Latina.**

Para realizar un análisis integral de la resistencia de la democracia es necesario abordar el tema de los golpes de Estado y las revueltas sociales producidas en América Latina. Sobre el particular, en los últimos años, estudiosos del tema y organizaciones internacionales calificaron el autogolpe de Fujimori en Perú en 1992, como una nueva forma de golpe de Estado en América Latina, en donde el gobierno conjuntamente con el apoyo de los militares rompieron el orden constitucional establecido. A este suceso también se le denomina golpe de palacio o golpe de Estado Constitucional. Diecisiete años después, en el 2009, se produjo América Latina el otro caso de golpe de estado: el 28 de Junio de ese año, los militares retiraron por la fuerza al presidente de Honduras, Manuel Zelaya, y lo deportaron al extranjero, tomando el poder Roberto Micheletti.

En tal sentido, estos dos casos constituyen dos golpes de Estado en más de treinta años desde que se iniciara nuevamente la democracia en América Latina en el marco de la tercera ola de la democracia.

Como bien lo sostiene Francisco Rojas Aravena: “en comparación con décadas anteriores, se ha producido una importante disminución de golpes de Estado encabezados por las Fuerzas Armadas, las que en años anteriores lideraban los quiebres institucionales. Sin embargo, en las agudas crisis sociopolíticas que han enfrentado países como Argentina (2001), Brasil (1992), Ecuador (1997), Guatemala (1997), Paraguay (1994-1995), Perú (1992, 2000) y Venezuela (1992), el resultado fue la solución de dichos conflictos en el marco de estándares democráticos”.<sup>227</sup>

Haciendo un repaso a lo ocurrido en los últimos años, se puede observar que algunos ex presidentes no pudieron terminar su cargo por clamor popular (catorce presidentes no pudieron terminar su mandato desde 1993, debido a intentos de golpe de Estado o a los denominados golpes de la calle).<sup>228</sup>

En los casos que se detallan a continuación, si bien los presidentes de turno no culminaron su ejercicio en el cargo por las diversas movilizaciones sociales y/o populares que se presentaron, en algunos países se convocaron a elecciones en los años siguientes, y en otros, se convocaron elecciones de manera inmediata.

En Argentina, Fernando de la Rúa asumió el poder para el período 1999-2003, pero en el año 2001, por la grave crisis económica y social y por la presión social y la renuncia de varios de sus ministros, presentó su renuncia y el Congreso eligió a

---

<sup>227</sup> Francisco Rojas Aravena: *Democracia y gobernabilidad en América Latina*, en: Papeles de Cuestiones Internacionales, FLACSO, Madrid, 2004, págs.109-111.

<sup>228</sup> Informe Latinobarómetro 2004-2010.

un nuevo presidente (Eduardo Duhalde) quien asumió el cargo para completar el período 2002-2003.<sup>229</sup>

En Brasil, Fernando Collor de Mello, por corrupción política y malversación de fondos públicos, dimitió en el cargo en 1992 y meses después asumió el cargo el vicepresidente Itamar Franco para el período de 1992-1995. En este caso, se respetaron los plazos y se decidió realizar elecciones en 1995.

En Bolivia, han ocurrido tres casos importantes, con Hernán Siles Suazo (renunció al cargo el 6 de agosto de 1985 debido a la crisis económica y fiscal - a un año de terminar su mandato constitucional- y convocó a elecciones.), Gonzalo Sánchez de Lozada (se produjeron grandes movilizaciones sociales debido a la exportación de gas al exterior, situación que lo hizo dimitir el 17 de octubre de 2003, asumiendo el cargo el vicepresidente Carlos Mesa para el período 2003-2005). Mesa comenzó su gobierno con gran apoyo popular, pero sectores de izquierda debido al fracaso de la Ley de Hidrocarburo, hicieron estallar una crisis social que originó que se produjera el fin de su gobierno el 9 de junio de 2005, asumiendo el cargo interinamente el presidente de la Corte Suprema de Bolivia, quien convocó a elecciones generales para ese mismo año.<sup>230</sup>

Asimismo, Ecuador es el país que presenta una mayor cantidad de revueltas de este tipo. En efecto, en dicho país se produjeron los casos de Abdalá Bucarám (1997), Jamil Mahuad (1999), Lucio Gutiérrez (2005) y Rafael Correa (2010). Bucarám asumió el poder en 1996, pero por casos de corrupción y nepotismo en su gobierno se produjeron grandes movilizaciones sociales que determinaron que

---

<sup>229</sup> En la Argentina, en caso de acefalía presidencial, la Constitución Nacional en su Artículo 88 y la Ley Nacional N° 25716, modificatoria de la Ley 20972, establecen el mecanismo que designa al funcionario que ejerce temporalmente el cargo de Presidente de la República, cuando el titular del cargo resulte impedido de hacerlo. En este caso, ante la renuncia del Presidente De la Rúa, asumió el cargo el Presidente Provisional del Senado, Ramón Puerta, luego de lo cual se convocaron a nuevas elecciones.

<sup>230</sup> Felipe Victoriano Serrano: *Estado, golpes de Estado y militarización en América Latina: una reflexión histórico política*. Revista Argumentos, vol. 23, número 64, Universidad Autónoma Metropolitana, México D.F., 2010, págs. 175-193.

el Congreso hiciera efectiva su destitución, cuyo presidente asumió el cargo de Presidente de la República interinamente hasta el 10 de agosto de 1998, año en el que se convocó a elecciones. Jamil Mahuad fue electo presidente para el período de 1998-2002, pero debido a una grave crisis económica la Confederación de Nacionalidades Indígenas provocó su destitución del cargo, asumiéndolo el vicepresidente del país Gustavo Noboa (fueron convocadas elecciones presidenciales para el año 2002). En el caso de Lucio Gutiérrez, se produjo una crisis denominada la “rebelión de los forajidos”, y por participación directiva de ciudadanos y militares se produjo su destitución del cargo. Asumió el poder el vicepresidente Alfredo Palacio, quien convocó a elecciones para el año 2006.<sup>231</sup> Finalmente, el 30 de septiembre de 2010 se produjo un intento de golpe de Estado, en donde la convulsión social que dejó algunos muertos y heridos, afectó varias provincias del país, cuando un grupo de policías tomaron sus respectivos cuarteles en protesta por la aprobación de la Ley de Servicio Público, que les eliminaba los bonos que recibían por méritos y condecoraciones. El Presidente Correa, quien había denunciado que estaba secuestrado en el Hospital de Policía de Quito, lugar a donde había sido trasladado tras los golpes que recibió cuando encaró a los rebeldes, denunció que detrás de la revuelta policial existió un intento de golpe de Estado en su contra e incluso acusó a una turba de intentar matarlo, pero que se salvó gracias a un grupo de policías leales que lo protegió. Su posterior liberación contribuyó a distender el ambiente. La democracia supo resistir, nuevamente.

Guatemala presenta un intento de autogolpe de Estado (imitando lo que había hecho Fujimori en Perú tres meses antes) por parte del gobierno de Jorge Serrano Elías que fue conocido como “el serranazo”, ocurrido el 25 de mayo de 1993. El 1 de junio la Corte de Constitucionalidad emitió un dictamen de inconstitucionalidad al autogolpe y Serrano Elías se vio obligado a huir a la ciudad de Panamá y renunciar al Gobierno. Asumió como Presidente de la República el procurador

---

<sup>231</sup> Infolatam. *Golpes de estado en Latinoamérica, el regreso de un viejo conocido*, artículo publicado en la página web [www.infolatam.com](http://www.infolatam.com), el 28 de junio del 2009.

Ramiro de León Carpio elegido por el Congreso de la República para el periodo 1993-1996. Se convocaron a elecciones para este último año.

En Haití, Jean-Bertrand Aristide fue obligado a dimitir en el cargo en el año 2004 debido a una grave crisis social y a constantes denuncias por corrupción. Asumió el poder el vicepresidente del país para el período 2004-2006, quien convocó a elecciones para este último año. Estos comicios se retrasaron en cuatro ocasiones debido a la grave inestabilidad existente, estando programadas originalmente para octubre de 2005.

Por su parte, en Paraguay Raúl Cubas Grau asumió el poder en 1998, pero por situaciones de corrupción y movilizaciones del movimiento Marzo Paraguayo se vio obligado a dimitir en 1999, siendo sustituido por el Presidente de la Cámara del Senado para el periodo 1999-2003, convocándose a elecciones en el año 2003; y en el Perú se produjeron graves casos de corrupción y fraude electoral durante el gobierno de Alberto Fujimori, los cuales se hicieron públicos a través de videos en el año 2000. Como consecuencia de toda esta situación muchos actores políticos conocidos participaron de la denominada “marcha de los cuatro suyos”, produciéndose hechos violentos en el centro histórico de Lima. Todo esto originó que el Presidente Fujimori realizara un viaje al extranjero de forma intempestiva y renunciara posteriormente a su cargo a través de una comunicación escrita. Se formó un gobierno de transición bajo el mandato de Valentín Paniagua quien convocó a elecciones generales para el año 2001.

En la República Dominicana ocurrieron situaciones de fraude electoral durante el gobierno de Joaquín Balaguer en el año 1994, lo que terminó en una huelga general. El Gobierno quedó en manos del Congreso, firmándose un pacto por la democracia entre las autoridades y los principales dirigentes de los partidos políticos y convocándose a elecciones para el año 1996.

Finalmente, en Venezuela se produjeron dos casos importantes en estos últimos años. En 1993, Carlos Andrés Pérez renunció a su cargo por situaciones de corrupción y malversación de fondos, convocándose a elecciones en ese mismo año. Asimismo, el 11 de abril del año 2002, Hugo Chávez sufrió un intento de golpe de Estado que lo apartó del poder durante varios días, que colocó en la Presidencia de la República al presidente de Fedecámaras, Pedro Carmona Estanga. Sin embargo, luego de fuertes protestas de los simpatizantes de Chávez y algunas presiones internacionales, ya que muchos países no reconocieron a Carmona, los militares leales al gobierno retomaron el poder y Chávez reasumió la Presidencia en la madrugada del 14 de abril del 2002.<sup>232</sup>

Estos ejemplos han demostrado que no obstante el clamor popular expulsó a varios ex presidentes, se restituyó el curso democrático con una sucesión dentro de la institucionalidad vigente. Asimismo, si bien muchos de estos presidentes no terminaron su período de mandato, ello no ocurrió debido a golpes de militares, sino por las sublevaciones de los ciudadanos, que son también conocidas como golpes de la calle.<sup>233</sup>

Es interesante apreciar, si bien han ocurrido hechos que han intentado atentar contra la democracia latinoamericana, que en la mayoría de casos la democracia procedimental ha prevalecido a través de mecanismos legales vigentes así como mediante la realización de elecciones continuas y periódicas, lo que constituye

---

<sup>232</sup> Oscar Oszlak. *El estado democrático en América Latina. Hacia el desarrollo de líneas de investigación*, Revista Nueva Sociedad, N°210. Caracas, 2007, págs. 42-60.

<sup>233</sup> Un golpe de Estado es la toma del poder político de un modo repentino y violento por parte de un grupo de poder, vulnerando la legitimidad institucional establecida en un Estado, es decir, las normas legales de sucesión en el poder vigentes con anterioridad. El golpe de Estado lo puede provocar un grupo armado o fuerzas armadas sublevadas (rebelión militar) y en muchas ocasiones termina con la instauración de una dictadura. Por definición se produce contra cualquier gobierno, autoritario o no, y puede buscar instaurar cualquier otro diferente, también autoritario o no. Sin embargo, el sentido peyorativo que se aplica al término golpe de Estado hace que se utilice en la mayor parte de las ocasiones para referirse a intentos de instauración de dictaduras.

En cambio un golpe de la calle son sublevaciones populares en forma de grandes movilizaciones de protesta que tienen la fuerza y la capacidad de acabar con presidentes de países. Estos golpes de la calle también son denominados como clamor popular o rebeliones cívicos-militares, que constituyen insurrecciones en la que participan tanto civiles como militares, que se manifiesta debido a un descontento con lo sucedido en contexto social y político y no supone conspiración previa ni uso de las armas, como sí son características de un golpe de estado.

precisamente el primer indicador que se ha utilizado para medir el índice de resistencia de nuestra variable dependiente.

**Segundo indicador: participación de la comunidad internacional en la defensa de los regímenes democráticos.**

Un segundo indicador que sirve medir la resistencia de la fortaleza de la democracia procedimental es la participación de la comunidad internacional en la defensa de los regímenes democráticos, sobre todo en aquellos países que han vivido crisis políticas y de gobernabilidad de manera continua y/o recurrente. En efecto, como fruto de esta importante participación de la comunidad internacional, no se ha producido una abierta regresión al autoritarismo y los golpes de Estado se han vuelto casi una rareza histórica, como ha podido apreciarse a lo largo del presente capítulo. Además, exceptuando a las organizaciones guerrilleras de Colombia, ningún movimiento político importante se ha declarado abiertamente contra la democracia.

El rol de la comunidad internacional en cuanto mecanismo de protección a la democracia se puede medir detallando cuales son estos organismos y qué instancias de acción poseen, de la siguiente manera:



**Cuadro N°28: Participación de la comunidad internacional en defensa de la democracia latinoamericana**

<b>Organismo internacional</b>	<b>Unidad orgánica responsable</b>	<b>Mecanismo</b>	<b>Detalle</b>
Organización de Estados Americanos (OEA). <sup>234</sup>	Secretaría de Asuntos Políticos.	Mediante Asamblea General se adoptan resoluciones designando, en la mayoría de casos, Misiones o Comisiones de Alto Nivel.	Se han activado mecanismos de acción por la defensa de la democracia en Perú (2000), Bolivia (2008), Honduras (2009), Paraguay (2009), Guatemala (2009) y Ecuador (2010).
Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR).	Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno.	A través de Declaraciones a favor de la democracia, en el marco de reuniones entre Presidentes latinoamericanos específicamente convocadas para tratar sobre situaciones de crisis.	El UNASUR es de reciente creación por lo que únicamente se han activado sus mecanismos de defensa de la democracia para el caso de Ecuador (2010). <sup>235</sup>

**Fuente: Elaboración propia.**

<sup>234</sup> La OEA cuenta además con la denominada “Unidad para la Promoción de la Democracia”, una principal función es la de brindar asesoramiento y asistencia a sus Estados miembros que así lo soliciten, con la finalidad de preservar o fortalecer sus instituciones políticas y procedimientos democráticos.

<sup>235</sup> Este hecho ocurrido en Ecuador en el año 2010 ha significado un intento autoritarista por regresar a un pasado gobernado por la fuerza militar, pero ha servido también para comprobar una contundente reacción de la comunidad internacional latinoamericana, primero encabezada por la inmediata reunión de los presidentes latinoamericanos al día siguiente de la revuelta, en la denominada Unión de Naciones Suramericanas – UNASUR, en la ciudad de Buenos Aires, quienes expresaron su rechazo total a lo ocurrido, y luego por la Organización de Estados Americanos - OEA, cuyo Secretario General dijo que la democracia en América Latina hay que defenderla con toda nuestra fuerza.

La participación de la comunidad internacional en la defensa de la democracia está compuesta también por las misiones de observación electoral. En efecto la observación electoral, entendida técnicamente como la búsqueda sistemática de información sobre un proceso electoral con el propósito de llegar a una adecuada evaluación del mismo sobre la base de la información recogida<sup>236</sup>, y que puede ser de carácter tanto nacional como internacional, buscan evaluar los procesos electorales latinoamericanos y, por ende, a los organismos electorales que los realizan, con el objetivo principal de legitimar estos procesos democráticos. Constituyen pues mecanismos de defensa de la democracia procedimental, puesto que velan por la correcta, libre y justa realización de los procesos electorales.

En América Latina, existen varias organizaciones que realizan observación electoral. A nivel nacional destaca nítidamente la participación de la Asociación Civil Transparencia y de organismos no gubernamentales con prestigio en cada uno de los países de la región. A nivel internacional las principales instituciones que realizan este tipo de actividad son la Organización de Estados Americanos (OEA), la Unión Europea, el Centro Carter, el Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH/CAPEL) que actúa como coordinador de los organismos electorales dentro del marco de los acuerdos del Protocolo de Tikal, del Protocolo de Quito, y de la Unión Interamericana de Organismos Electorales; y la Fundación Internacional de Sistemas Electorales (IFES), entre las principales.

Cabe mencionar que prácticamente todas las elecciones en la región son monitoreadas por este tipo de misiones, lo que constituye un importante indicador del interés existente en la comunidad internacional en defender los mecanismos democráticos de los distintos países. Esta información puede comprobarse en el anexo que presenta en documento adjunto **(ver Cuadros N° 29 y 30)**.

---

<sup>236</sup> IDEA INTERNACIONAL, Código de conducta de los observadores internacionales, IDEA, Estocolmo, 1997.

**Segundo índice: legitimidad del sistema de administración electoral.**

Sobre esta cuestión, es necesario señalar que no puede haber procesos electorales que se reconozcan como democráticos sin que este reconocimiento presuponga que estemos dispuestos a creerles cosas a los organismos electorales que no podamos observar de manera directa. La disposición que tienen los ciudadanos a dar credibilidad a este tipo de instituciones depende de muchas cosas, pero fundamentalmente de experiencias pasadas. Y es que precisamente, en los procesos electorales las inconsistencias tienden a generar dudas y suspicacias sobre aquellas organizaciones que los llevan adelante.

En este orden de ideas, considerando y reconociendo que este índice puede resultar, en algunos casos, “voluble” o cambiante, dependiendo sobre todo de los resultados y el margen de ventaja obtenido entre los principales candidatos en el marco de un proceso electoral, y más aún en una región caracterizada por los altos niveles de desconfianza, como se pudo apreciar en el capítulo anterior, lo interesante es observar la tendencia en el tiempo y los márgenes dentro de los cuales se mueven los niveles de aceptación y valoración ciudadana con respecto a los organismos electorales<sup>237</sup>, de acuerdo a lo que se pasa a explicar a continuación.

---

<sup>237</sup> En efecto, el grado o los niveles de aceptación y valoración ciudadana que obtienen este tipo de instituciones dependen mucho de los resultados obtenidos en los procesos electorales cercanos a la fecha de realización de la medición. La organización de una elección que no resultó polémica en ninguno de sus aspectos procedimentales, con resultados claros y holgados, probablemente generará unos índices mayores de credibilidad y confianza ciudadana en un momento determinado. Por el contrario, de presentarse resultados muy estrechos o una elección polémica en la que resulta ganador el partido de gobierno, se producirá una baja considerable en la credibilidad y confianza en este tipo de instituciones. Éste es el escenario de miedo de cualquier autoridad electoral en una democracia joven o que lucha por consolidarse, puesto que se profundizan las sospechas de manipulación si es que gana el gobierno, y si esto se produjo por margen escaso, cualquier irregularidad o imprecisión administrativa, aunque fuera pequeña, puede haber tenido un impacto decisivo sobre el resultado. Por ello, una victoria cómoda de la oposición elimina las dudas, pero su derrota estrecha enrarece y agrava el escenario político y social, y esto sin duda se verá reflejado en una futura medición de los niveles de confianza de los órganos electorales. En este escenario, aunque éstos hayan organizado unas elecciones impecables o solamente correctas (en las cuales suelen producirse algunos errores en la organización que son

La legitimidad desde el punto de vista que aquí se presenta está estrechamente relacionada con el término confianza, y para obtener la definición más adecuada de ambos términos se necesita hacer una precisión. La confianza constituye un índice difuso, la legitimidad un índice duro, debido a que el primero tiene que ver con las instituciones, en este caso con los organismos electorales, en cambio el segundo está relacionado con el concepto de sistema (se confía o no en los organismos electorales, se considera legítimo o no el sistema de administración electoral de un determinado país).

Es pertinente señalar también que la mayoría de los estudios existentes sobre ambas cuestiones han estado orientados fundamentalmente a vincular estos conceptos con la impresión y valoración que tienen los ciudadanos para con las elecciones, es decir, hacia el acto electoral propiamente dicho, sin tomar en cuenta el funcionamiento de los organismos electorales como parte de un conjunto (sistema de administración electoral) en el contexto de un proceso electoral integral, que abarque un análisis del desempeño de cada uno de las instituciones que conforman ese conjunto durante todas y cada una de las etapas que conforman los procesos electorales latinoamericanos.

Sin embargo, se considera imprescindible considerar este índice (con esa mezcla “difuso-dura” que se acaba de mencionar) en una tesis doctoral de este tipo, debido a la importancia que tiene la percepción ciudadana sobre estos temas en América Latina.

En ese sentido, en primer lugar se precisa que para los fines de esta tesis doctoral, el término “sistema de administración electoral” está referido al grupo de organizaciones que conforman la administración electoral de un país (en caso que exista más de una) o de entidades que tienen de alguna u otra forma alguna

---

considerados como normales), los valores que arroja la medición de este indicador resultarán bajos o muy bajos.

## **El impacto de la administración electoral en la democracia latinoamericana.**

vinculación con el proceso electoral (tales como oficinas registrales, policía, fuerzas armadas, de ser el caso), cuya organización propia, relaciones y coordinaciones entre ellas tienen como finalidad obtener procesos electorales limpios, justos y transparentes, contribuyendo a la consolidación de sus respectivas democracias.

Tomando en cuenta ello, se propone como una definición sencilla de legitimidad del sistema de administración electoral, a la valoración y aceptación que tienen los ciudadanos y/o diferentes actores de una sociedad sobre aquello que esperan obtener de los organismos que conforman la administración electoral de un país, en términos de características positivas o cualidades para el cumplimiento de los fines para los cuales fueron creados, en el marco del respeto a la legislación vigente de cada país.

Es necesario explicar entonces que para medir la legitimidad de la administración electoral latinoamericana en términos de la definición que se acaba de proponer, resulta conveniente utilizar como indicador de medición justamente la aceptación social y organizativa de cada uno de los organismos electorales, en términos de valoración de la gente, tema que ha sido tradicionalmente planteado bajo el marco de la pregunta “¿confía usted en los organismos electorales?”. Hay que considerar además que no se han hecho estudios comparados que tengan como línea de base la valoración ciudadana respecto a la labor que han desempeñado los organismos electorales en su conjunto, es decir, como un todo sistematizado.

Por ello, se plantea el análisis de tres de las últimas encuestas que sobre la confianza en los organismos electorales y a nivel comparado se han realizado en la región, elaboradas por instituciones serias y de prestigio como son el Latinobarómetro y LAPOP (Latin American Public Opinion Project, por la Universidad de Vanderbilt).

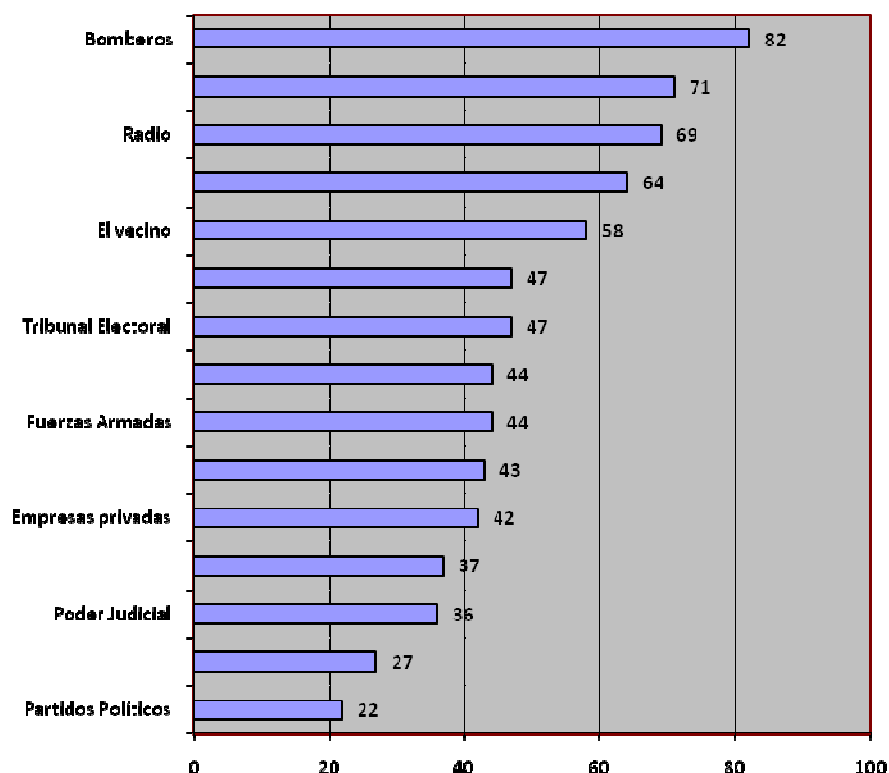
Las dos primeras contienen datos del año 2006 y 2007, y muestran un análisis comparativo sobre los países de la región con respecto a diversas instituciones y

## El impacto de la administración electoral en la democracia latinoamericana.

actores importantes de la sociedad, como son la Iglesia, la Policía, los bomberos, las Fuerzas Armadas, el Poder Judicial, los partidos políticos, entre los principales, pudiéndose observar que el nivel de confianza de los tribunales electorales en el 2006, 47%, disminuye a 38% para el 2007, pero como promedio regional, como se refleja en los cuadros siguientes:

**Cuadro N°31: Encuesta 1**

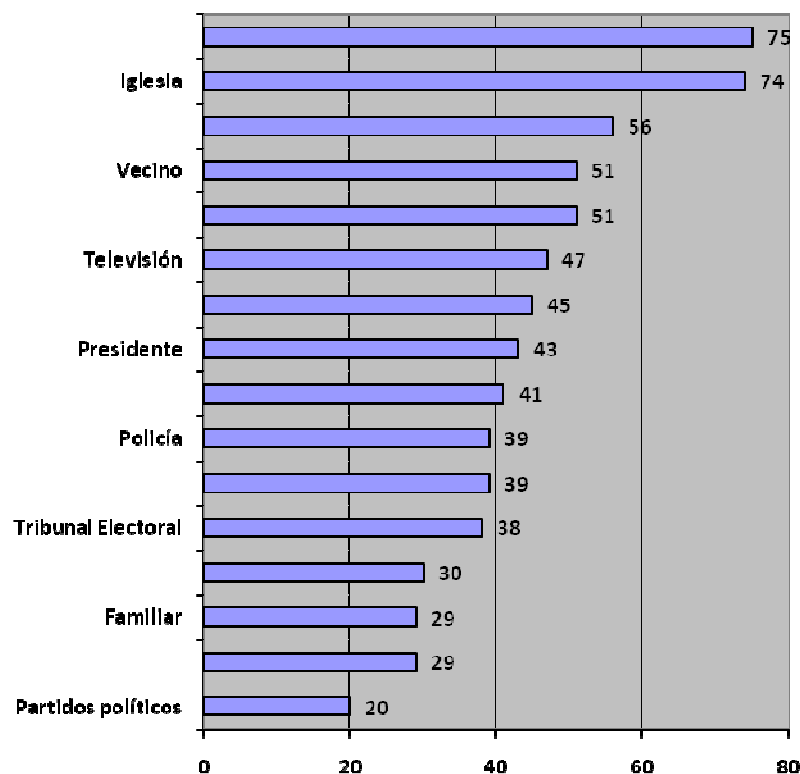
Diría que tiene mucha, algo, poca o ninguna confianza en las siguientes instituciones.  
Se consideran como respuestas mucha, más y algo.



Fuente Latinobarómetro 2006.

**Cuadro N°32: Encuesta 2**

**¿Cuánta confianza tiene usted en ellas? Aquí se consideran como respuestas mucha y algo.**

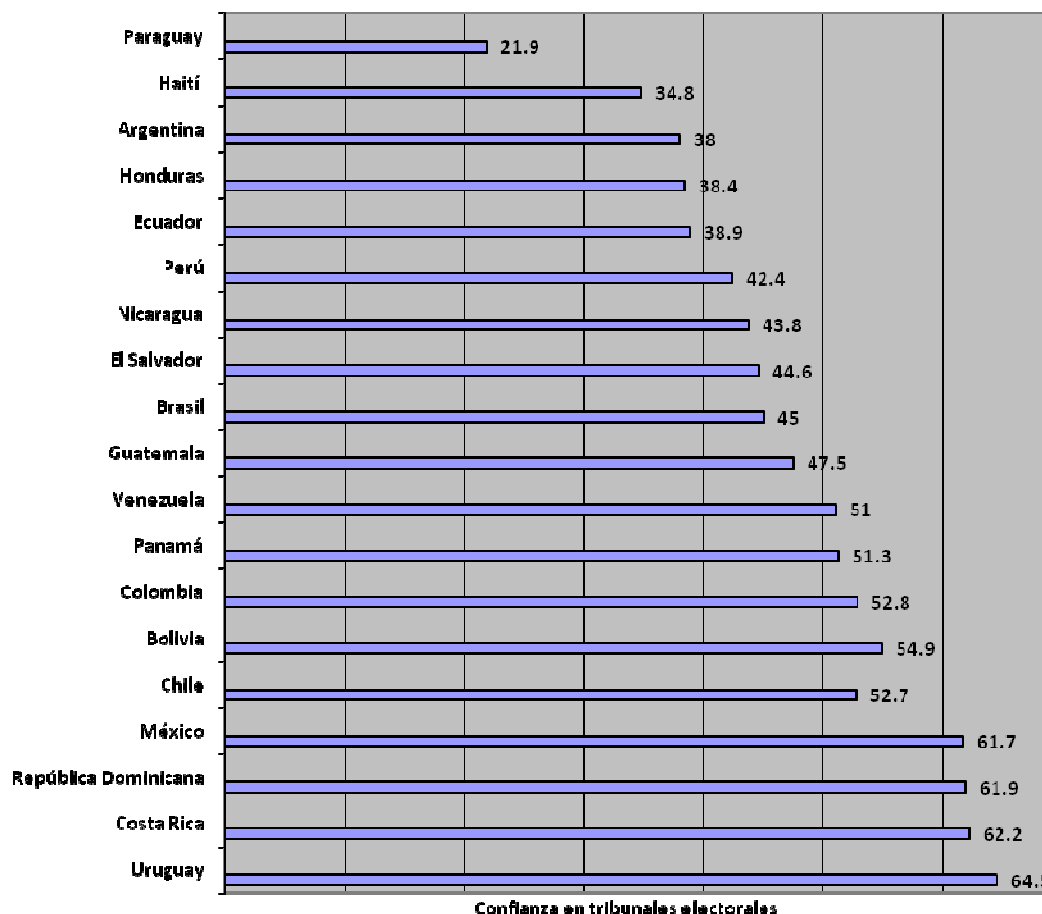


**Fuente: Latinobarómetro 2007.**

En lo que respecta a las particularidades de cada país, destaca el hecho de la notable diferencia que se presenta en algunos casos entre este tipo de instituciones en los diversos países de la región, situación que refleja uno de los principales argumentos de la presente tesis doctoral referida a que cada país tiene un funcionamiento y un rendimiento institucional totalmente único e independiente, y que el contexto siempre termina resultando trascendental. A continuación se presenta el cuadro por país que se viene detallando:

### Cuadro N°33: Encuesta 3

Promedio de la confianza en los tribunales electorales en América Latina - 2008



Fuente: Barómetro de las Américas por LAPOP, 2008.

También es digno de resaltar los promedios estables en el tiempo referidos a la confianza de organismos electorales, manteniéndose en más de 40 puntos aproximadamente, en un escenario latinoamericano por demás negativo en este rubro se pueden observar en el siguiente cuadro.



### **El impacto de la administración electoral en la democracia latinoamericana.**

Por otro lado, es necesario señalar que los grados de confianza hacia las instituciones electorales no han cambiado sustantivamente, puesto que indican un orden que se mantiene notablemente estable a la luz de los grandes cambios en otros ámbitos que han sufrido esos países.

Las encuestas anteriormente presentadas son importantes de considerar, sobre todo si se tiene en cuenta la desconfianza históricamente enraizada en América Latina para casi todo lo que tiene que ver con lo público, situación que puede verse reflejada en las últimas cifras que ha presentado el Latinobarómetro para el año 2010, en el que, por ejemplo se precisa que, en el tema de la confianza interpersonal, de una escala a 0 a 100, la región obtiene un promedio de 20 puntos, siendo República Dominicana y Uruguay con 31 y 30 puntos respectivamente, los países con los puntajes más altos; y Brasil, Paraguay y Perú con 10, 14 y 14 puntos respectivamente, los países con puntajes más bajos.

### **Tercer índice: participación/representación.**

El último índice que será utilizado para medir la fortaleza de la democracia procedimental es el de la participación como parte del sistema democrático representativo.

Como se señaló en el primer capítulo de esta investigación, interesa considerar al tema de la representación democrática desde tres puntos de vista: como la realización de elecciones abiertas, libres y justas; como la existencia de un margen de maniobra por parte de los representantes elegidos en el ejercicio de su función; y como el libre ejercicio de una serie de derechos ciudadanos políticos y civiles sin los cuales el componente básico de lograr elecciones óptimas no podría existir en la realidad. El primero de estos tres puntos de vista está pues estrechamente relacionado con la cuestión referida a la participación, específicamente la participación política y electoral de la ciudadanía a través del

libre ejercicio del voto, lo cual, a su vez, constituye un importante indicador objetivamente cuantificable de la manera que se explicará más adelante.

En ese sentido, la participación política y electoral constituye un escenario apropiado para obtener datos que puedan servir para los fines que se vienen persiguiendo. En efecto, a pesar de algunas diferencias, todas las teorías de la democracia colocan a la participación en elecciones como uno de sus componentes fundamentales. De hecho, votar constituye la forma más extendida de participación política, aunque no la única, puesto que implica sólo una dimensión de la segunda.<sup>238</sup>

La participación política y electoral entonces está fuertemente vinculada con la fortaleza de la democracia procedimental puesto que es una fuente insustituible de legitimidad del sistema democrático. Participar en elecciones constituye la base primaria de influencia pública en la democracia representativa, una forma de toma de decisiones colectiva, y genera un vínculo de responsabilidad y rendición de cuentas sobre los políticos electos.

Sin embargo, las condiciones para el desarrollo de estos temas no son los mismos en todos los países latinoamericanos, debido entre otras cosas a que existen diversos factores que afectan la participación, como por ejemplo, la cultura política y la particular tradición electoral de cada país, el tipo de sistema electoral, el voto obligatorio, la jornada electoral (uno o varios días), el día de la jornada electoral (laborable o de descanso), la disponibilidad de procedimientos alternativos para votar, el acceso a las casillas o mesas de votación, el uso de tecnologías, el sistema de partidos (número, legitimidad, institucionalidad), el nivel educativo de la población, la edad del elector, los factores actitudinales como el interés político, la disponibilidad de información, la confianza en instituciones, las redes sociales y,

---

<sup>238</sup> Rafael López Pintor y María Gratschew. *Voter Turnout since 1945 – A global report*, IDEA Internacional, Estocolmo, 2002, págs. 7-8. Disponible en <http://www.idea.int/vt/introduction.cfm>

finalmente las campañas de información y comunicación de los organismos electorales (en colaboración con los partidos y la sociedad civil).

Dentro del esquema que se viene presentando, uno de los temas cuyo concepto interesa ampliar por el impacto que genera en América Latina es la institución del voto obligatorio, que constituye un componente del proceso de democratización del sufragio que tuvo lugar especialmente durante la primera mitad del siglo XX, culminando con la introducción del voto femenino en torno a 1950 y de los analfabetos y menores de 21 años, alrededor de 1970. Su desarrollo ha sido fundamental para entender la evolución de la participación política y electoral actual en nuestros países.

En ese sentido, en la mayoría de países desarrollados, el aumento de la participación electoral asociado al voto obligatorio puede atribuirse más a un rasgo de la cultura política que a la obligación misma, teniendo en cuenta que las sanciones para su incumplimiento son, en la mayoría de los casos, inaplicables. Lo contrario sucede en América Latina, en donde los países que encabezan las listas de participación electoral son aquellos en donde el castigo por no votar es una multa (si bien la aplicación de la sanción en la práctica es débil en la mayoría de casos). Es complicado hacer de esto una tendencia uniforme ya que también en aquellos países en donde existe la multa, la participación electoral ha disminuido (siempre en un escenario regional con altos niveles de participación en promedio), como podrá apreciarse a continuación.

**Indicador: porcentaje de ciudadanos que participaron en el proceso electoral a través de la emisión del voto correspondiente.**

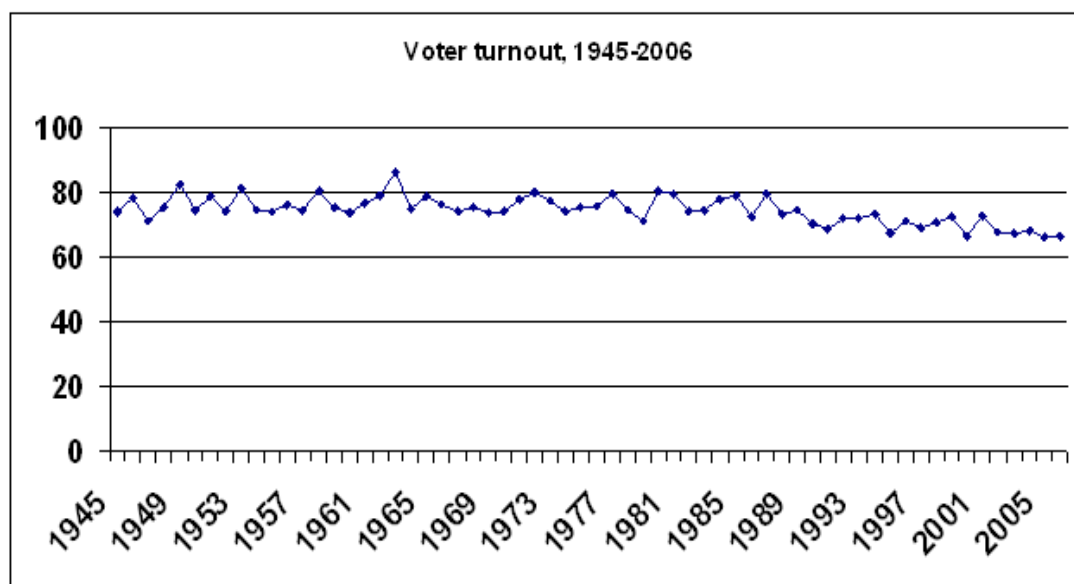
Para la mayoría de estudiosos el tema de explicar la participación electoral sigue siendo una total interrogante y muy difícil de descifrar en América Latina. Muestra de ello son los datos obtenidos para el período 1989-2006, en el que podía apreciarse una cierta tendencia a una disminución de la participación electoral, aunque no del todo uniforme<sup>239</sup>. Este dato no constituye por supuesto un patrón generalizado puesto que nuevamente la participación electoral empieza a aumentar en la región para el período 2006-2011.

Por ello, en términos generales se puede señalar que los niveles de participación electoral de los ciudadanos latinoamericanos son altos y contribuyen a explicar nuestra variable dependiente puesto que mientras más personas participan en las reglas de juego que fija un sistema democrático, más se fortalece a quien las implementa, puesto que se considera como implícita una aceptación de las mismas. Esta explicación puede desprenderse de los Cuadros N° 34 y 35 que son presentados a continuación.

---

<sup>239</sup> En algunos países ha disminuido –Argentina, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Uruguay y Venezuela- mientras en otros ha aumentado –Bolivia, Brasil, Ecuador, Guatemala, Perú, República Dominicana.

**Cuadro N°34: Participación electoral en América Latina 1945-2005**



Fuente: Voter Turnout since 1945 - A global report.

**Cuadro N°35: Participación electoral en América Latina 2003-2011**

<b>País</b>	<b>Participación en la última elección presidencial</b>	<b>Participación en elecciones presidenciales recientes</b>	<b>Voto Obligatorio</b>
Perú	88.70 % (2006)	93.69 % (2011)	Si
Bolivia	84.50 % (2005)	88.35 % (2009)	Si
Chile	87.67 % (2005)	89.00 % (2010)	Si
Brasil	83.25 % (2006)	81.88 % (2010)	Si
Ecuador	72.20 % (2006)	75.28 % (2009)	Si
Venezuela	74.88 % (2006)	69.92 % (2009)	Si
Nicaragua	78.00 % (2006)	80.00 % (2011)	No
Costa Rica	65.20 % (2006)	67.30 % (2010)	Si
México	58.57 % (2006)		Si
Honduras	55.08 % (2005)	61.00 % (2009)	Si
Colombia	45.04 % (2006)	45.43 % (2010)	No
Uruguay	89,62 % (2004)	89.86 % (2009)	Si
República Dominicana	72.00 % (2004)	72.10 % (2010)	Si
El Salvador	67,30 % (2004)	62.92 % (2009)	Si
Paraguay	50.00 % (2003)	66.00 % (2008)	Si
Panamá	76,88 % (2004)	73.97 % (2009)	Si
Argentina	71.00 % (2007)	79.31 % (2011)	Si
Guatemala	49.00 % (2007)	60.83 % (2011)	Si

**Fuente:** elaboración propia con datos proporcionados por el Informe Latinobarómetro 2009, 2010-2011 y de los distintos órganos electorales en América Latina.

Esta situación de indefinición y incertidumbre de la participación electoral de los ciudadanos latinoamericanos puede deberse a que quizá el problema central no son las diferencias nacionales o regionales en los porcentajes de participación electoral, sino el significado e importancia política de las elecciones y de la participación política de los ciudadanos en las nuevas democracias.<sup>240</sup> Es decir, por un lado, influye el mayor o menor interés de estos “nuevos ciudadanos” en la política, sobre todo de los más jóvenes que recién tienen edad para emitir su voto, en términos de legitimidad del sistema democrático. Por otro lado, suelen influir también en la participación en la región el mayor o menor grado de implementación de las políticas de motivación, capacitación y educación a los ciudadanos que realizan los órganos electorales para lograr precisamente una efectiva participación de los electores en los procesos electorales.

Finalmente, con el objetivo de sistematizar y graficar adecuadamente el análisis de la variable dependiente se muestra un cuadro resumen con la información correspondiente:

---

<sup>240</sup> Dieter Nohlen: *Participación política en nuevas y viejas democracias*, en Rafael López Pintor y María Gratschew. *Voter Turnout since 1945 – A global report*, Ob. Cit., págs. 13-19.

**Cuadro N° 36: Resumen de la variable dependiente**

Variable Dependiente	Índices	Indicadores
Fortaleza de la democracia procedimental.	Resistencia/perdurabilidad de la democracia.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Procesos electorales continuos y periódicos.</li> <li>- Participación de la comunidad internacional.</li> </ul>
	Legitimidad/confianza del sistema de administración electoral.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aceptación social y organizativa - valoración de la gente (encuestas).</li> </ul>
	Participación/representación	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Porcentaje de electores que ejercieron su derecho al voto en los procesos electorales latinoamericanos.</li> </ul>



### **III.3 COMPROBACIÓN DE LA HIPÓTESIS, EXPLICACIÓN DE OBJETIVOS Y DEMÁS TEMAS RELEVANTES.**

Al inicio de esta tesis doctoral se plantearon tres objetivos esenciales, que son: comprobar la importancia del procedimiento en la democracia latinoamericana, explicar el porqué se han consolidado democracias electorales en la región y, finalmente, explicar el rol de la administración electoral en América Latina.

#### **III.3.1 Explicación del primer objetivo: la importancia del procedimiento en las democracias latinoamericanas.**

Acerca del primer objetivo referido a cuál ha sido la importancia del procedimiento en la democracia en América Latina, ha podido desprenderse a lo largo de este trabajo que este tema está fundamental y principalmente representado por los organismos electorales que conforman las administraciones electorales de los diversos países. Así pues, dentro de este marco de actuación y referencia se realiza la explicación correspondiente, la cual tendrá el nivel de profundidad adecuado considerando la trascendencia del tema en el análisis que propone esta investigación.

Por ello, si bien como se ha venido señalando, los estudios acerca de la administración electoral en perspectiva comparada han sido escasos, se sostiene aquí que en la actualidad tanto estudiosos, académicos, politólogos, expertos en temas electorales, observadores internacionales y diferentes actores de la sociedad civil vienen resaltando la importancia que tienen este tipo de organismos en las democracias de los países latinoamericanos, debido a que son indispensables para lograr elecciones con calidad.

En palabras de López Pintor: “su importancia se evidencia aún más cuando hay elecciones deficientemente administradas que dañan la legitimidad de los sistemas democráticos emergentes (...). Si bien la independencia y permanencia por sí solas no son condiciones suficientes para garantizar elecciones libres y justas, éstas son un gran trampolín para aumentar la transparencia y la confianza pública y, por ende, salvaguardar el derecho al sufragio en las etapas incipientes de la democratización.”<sup>241</sup>

Como afirman dos autores especialistas en sistemas electorales, como Michael Krennerich y Claudia Zilla: “a partir de 1970 se pusieron cada vez más en duda las estructuras autoritarias y represivas en la región. En un plazo de 10 años, una ola democratizadora se extendió por casi toda América Latina. Las elecciones constituyeron la “llave del cambio de régimen” y contribuyeron ampliamente a la desintegración de los regímenes autoritarios o el establecimiento de instituciones y procedimientos democráticos o a ambas cosas. El núcleo de los procesos de democratización en América Latina estuvo en la introducción de organismos electorales, de reglas de juego claras, estables y democráticas. Son entonces la seguridad, la certidumbre, la creación de organismos y los procedimientos democráticos las que representaron un gran progreso para la democracia en América Latina.”<sup>242</sup>

Efectivamente, a partir de la década del 80 del siglo pasado, es innegable que las instituciones encargadas de la administración de las elecciones en la región han venido obteniendo cada vez más importancia y han contribuido poderosamente a la consolidación del sistema democrático. Sin duda alguna, la confianza en el procedimiento electoral para la definición periódica y permanente de la lucha por el poder, es uno de los factores fundamentales para apuntalar la institucionalidad y el régimen democrático de gobierno, puesto que la observancia de las formas proporciona legitimidad a aquel candidato que gana una elección.

---

<sup>241</sup> Rafael López Pintor: *Administración electoral y consolidación democrática*. Ob. Cit., págs. 37-40.

<sup>242</sup> Michael Krennerich y Claudia Zilla. Ob. Cit., págs. 41-42.

En el caso particular de América Latina, la organización de las elecciones y su calificación han sido, en términos generales, temas conflictivos. Pese a que desde las primeras décadas de este siglo se establecieron organismos electorales autónomos y especializados, y, por lo menos formalmente, independientes del ejecutivo y legislativo, lo cierto es que en la realidad estos organismos no siempre gozaron plenamente de dicha independencia, dando lugar a cuestionamientos por la intromisión de los gobiernos de turno, aduciéndose el manoseo de los resultados electorales. Estas situaciones muchas veces contribuyeron a agravar la inestabilidad política y en algunos países se constituyeron incluso en el detonante de hechos violentos y revueltas armadas.

Sin embargo, la llegada del proceso de transición a la democracia en Latinoamérica (a fines de los años setenta e inicios de los ochenta) vino acompañado de cambios importantes en este ámbito. La exitosa labor profesional de los organismos electorales basada en su independencia, transparencia y eficiencia contribuyó de manera positiva en la mayoría de los países, durante estas dos últimas décadas, a darle credibilidad a los procesos electorales, legitimando a las autoridades electas y por su intermedio, al sistema democrático mismo. Adicionalmente, ello ha permitido alejar los temores de fraude, desconfianza y manipulación (presentes por muchos años en la historia latinoamericana), repercutiendo, de este modo, favorablemente sobre la cultura política de la región.<sup>243</sup>

Así, en este camino recorrido por la democracia latinoamericana por la vía electoral que se inició desde la década de los ochenta, ha sido común denominador la creación de organismos electorales especializados y autónomos, cuya generalización ha contribuido de manera notable a la modernización de los procesos electorales y, por consiguiente, a disminuir el fraude electoral y a generar

---

<sup>243</sup> Daniel Zovatto y Alberto Ramírez Zambonini. Presentación de la Declaración de Asunción, IDEA Internacional, Revista Electrónica Paraná Eleitoral, Curitiba, 2000, pág. 2.

confianza pública con relación a los comicios y por lo tanto fortalecer el sistema democrático en los países latinoamericanos.<sup>244</sup>

Es pues justamente a través del voto donde la voluntad de los ciudadanos puede ser interpretada y aplicada en el marco de un sistema democrático. Por ello, a fin de poder evaluar si un país tiene esas características o no, se debe considerar como uno de los puntos de partida quien controla el voto y quien está encargado de su interpretación.

Los organismos electorales latinoamericanos han sido creados con ésta última preocupación. Como se pudo apreciar, ellos son responsables de las complejas tareas administrativas que son necesarias realizar para un desarrollo exitoso de los procesos electorales. Con certeza afirma López Pintor: “La creación de los organismos electorales autónomos han servido como una respuesta al llamado ciudadano hacia una mayor transparencia en los procesos electorales, ya que en ellos recae el acceso al poder. (...) Más a largo plazo, garantizan la construcción de la confianza entre los partidos que participan en las contiendas electorales, así como entre el electorado y el gobierno.”<sup>245</sup>

Los órganos electorales son también fundamentales como actores canalizadores y viabilizadores de una serie de iniciativas que tienen por objetivo mejorar los procesos que contribuyen a consolidar los regímenes democráticos, como son los de generar, promover y hacer respetar la participación ciudadana, de jóvenes, mujeres e indígenas en el tema de las cuotas de participación política; convocar y organizar revocatorias a fin de consultar a los ciudadanos si están de acuerdo o no con la gestión de tal o cual autoridad elegida por medio del voto popular; convocar y organizar referéndums para preguntarle a la gente si está de acuerdo o no con decisiones de gran importancia para la vida democrática de un país; velar porque

---

<sup>244</sup> Augusto Hernández Becerra. Ob. Cit.

<sup>245</sup> Rafael López Pintor: *Administración electoral y consolidación democrática*. Ob. Cit., pág. 38.

se respeten las normas de democracia interna de los partidos políticos, entre otras importantes cuestiones.

La existencia de organismos electorales independientes, capaces de garantizar a los partidos políticos un proceso electoral en condiciones de libertad e igualdad de oportunidades, así como la certeza de la ciudadanía referida a que los resultados electorales serán respetados constituye un requisito esencial de todo régimen democrático. De lo contrario, los gobiernos tienen una alta probabilidad de deslegitimarse y con ello se allana el camino al descrédito de la democracia, lo que puede llevar a recurrir a otras formas de lucha para la conquista del poder, como los golpes militares o la realización de elecciones fraudulentas.<sup>246</sup>

En otras palabras, la naturaleza, composición y actuación de un organismo electoral puede determinar si una elección se convierte en la fuente de un cambio pacífico o, por el contrario, es causa de grave inestabilidad. Por ello, los organismos electorales juegan un papel fundamental en la consecución de los objetivos políticos generales de la sociedad. La reconciliación nacional, la estabilidad política, la consolidación democrática y el Estado de derecho son metas de importancia significativa en todas las democracias, especialmente en las más jóvenes. Si bien la materialización de dichos fines no depende exclusivamente de la constitución de organismos electorales independientes, imparciales y eficaces, es claro que el desarrollo político democrático no es posible mientras no se disponga de una administración electoral efectiva y transparente. El papel clave que los órganos electorales juegan en pro del desarrollo democrático, se evidencia cuando se ha asegurado la confianza ciudadana en el proceso electoral, cuando los votantes asisten a las urnas sin temor o intimidación y aceptan los resultados de los comicios -- independientemente del candidato que haya ganado la elección-- dotando así de legitimidad al nuevo gobierno.<sup>247</sup>

---

<sup>246</sup> Mauricio Merino: *La Democracia Pendiente y otros Ensayos*, Universidad de las Américas de Puebla (UDLAP), Colección de tesis digitales, México D.F., 1993, págs. 1-2.

<sup>247</sup> Daniel Zovatto y Alberto Ramírez Zambonini. Ob. Cit., págs. 1-2.

Este tipo de instituciones pueden también progresivamente lograr los fines señalados en este apartado de la investigación, mediante la optimización no sólo de las reglas del juego electoral, sino también de la información del ciudadano en el ámbito electoral, así como de la aplicación neutral de los procedimientos electorales y del fortalecimiento de la educación ciudadana. En ese sentido, el papel de los organismos electorales en esta parte del mundo como organizadores y garantes de la transparencia de las elecciones, los colocó en una posición definitoria del destino de las democracias de la región.<sup>248</sup>

Los organismos electorales ejercen pues un papel preponderante en el fortalecimiento del sistema de representación política. Primeramente, tienen un papel de "garantes del sistema", en la medida en que controlan y fiscalizan el acceso al poder. Asimismo, los órganos electorales tienden y fortalecen los puentes entre la sociedad civil y los órganos del gobierno a través de las elecciones. Trabajan también para asegurar que todos los ciudadanos aptos para votar ejerzan efectivamente su derecho. En virtud de estas funciones, como bien señalan Zovatto y Ramírez Zambonini: "se puede afirmar que el fortalecimiento de la independencia y eficacia de las instituciones electorales contribuye de manera importante a salvaguardar la vigencia y ejercicio de los derechos políticos y a profundizar el carácter representativo de la democracia."<sup>249</sup>

En suma, las instituciones encargadas de la administración de las elecciones en la región han venido obteniendo cada vez más relevancia y atención, en vista del interés en consolidar el sistema democrático. En estas organizaciones se ha depositado gran confianza, esperando que ellas sirvan como instrumentos para sanear los procesos electorales y contribuyan a la institucionalización de la vida política en los países latinoamericanos. Todo ello explica que el tema de los órganos electorales haya estado y siga estando presente en casi todos los

---

<sup>248</sup> Joseph Thompson y Roberto Cuellar. Ob. Cit.

<sup>249</sup> Daniel Zovatto y Alberto Ramírez Zambonini. Ob. Cit., pág. 4.

programas de reforma política llevados a cabo en los últimos años en los países latinoamericanos.<sup>250</sup>

Ahora bien, se ha señalado a partir del desarrollo de esta investigación, algunas cuestiones sobre la dimensión externa - positiva de los organismos electorales, es decir, la capacidad y la importancia que tienen estos órganos en la democracia: en el espacio de la ciudadanía, en el sistema de partidos, en la participación política, en el grado de confianza en las instituciones, en el ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos, en la construcción de la confianza entre los partidos que participan en los procesos electorales, así como entre el electorado y el gobierno; en la percepción de la comunidad internacional que suele participar de los procesos democráticos latinoamericanos a través de misiones de observación electoral, entre otros factores. Cabe precisar que la presencia de observadores nacionales e internacionales ha contribuido y viene contribuyendo significativamente a crear una atmósfera de confianza, transparencia y credibilidad en torno a los organismos de administración electoral. Es más, las recomendaciones y actividades de los observadores pueden reforzar la capacidad de los órganos electorales con la finalidad de llevar a cabo elecciones justas y efectivas.<sup>251</sup>

Pero no solamente tiene relevancia esta dimensión externa de la administración electoral. Los organismos electorales tienen también una dimensión interna que resulta fundamental, la cual está constituida por varias cuestiones de suma importancia, como el grado de acción que éstos tienen como contribución a la legitimidad del sistema democrático, es decir, por su correcta labor basada en la independencia, transparencia y eficiencia, el grado de profesionalización de su personal, entre otros factores, lo cual ha contribuido de manera positiva en la mayoría de los países durante estas dos últimas décadas a darle credibilidad a los

---

<sup>250</sup> Ibid, pág. 4.

<sup>251</sup> Rafael López Pintor: *Administración electoral y consolidación democrática*. Ob. Cit., pág. 20.

procesos electorales, legitimando a las autoridades electas y por su intermedio, al sistema democrático mismo.

Algunos países que constituyen casos emblemáticos que sirven para demostrar la importancia que tienen y han tenido este tipo de organizaciones para la región son México y Brasil.

Cabe precisar que México fue uno de los países latinoamericanos que se vieron fuera de la oleada democratizadora planteada por Samuel Huntington, por la peculiar naturaleza de su evolución política que había asentado un tipo de sistema de manera sólida, a pesar de sus disímiles características. El país tenía un régimen que se articulaba sobre lo que se puede denominar como la herencia de la Revolución producida a lo largo de la década de 1910, el cual tenía como protagonista principal al Partido Revolucionario Institucional (PRI). Este partido político tenía un carácter hegemónico y estatista, y era el garante de una manera de hacer política que se proyectaba ininterrumpidamente en los períodos presidenciales desde 1934 y que desarrollaba líneas de acción no democráticas basadas básicamente en un clientelismo de corte nacionalista. En efecto, durante las décadas de su hegemonía autoritaria, el PRI estaba dispuesto (y se sabía que siempre lo estaba) a acudir al fraude electoral –ya fuera para modificar los resultados electorales en su favor, desalentar competidores potenciales, o mantener los partidos de oposición fuera del poder-. De cualquier modo, no fue sino hasta finales de los años ochenta que el fraude electoral se convirtió en un mecanismo regular para decidir contiendas electorales en México. Fue recién en esa época que los partidos de oposición –primero el Partido Acción Nacional (PAN) y más tarde también el Partido de la Revolución Democrática (PRD)- poco a poco llegaron a adquirir la capacidad de desafiar al PRI en las urnas, al mismo tiempo que los conflictos postelectorales, a menudo pacíficos y a veces violentos, se convirtieron también en un fenómeno recurrente.<sup>252</sup>

---

<sup>252</sup> Andreas Schedler: *Percepciones públicas de fraude electoral en México*, Perfiles Latinoamericanos Revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México, Núm. 14, México D.F., 1999, pág. 114.



Las elecciones presidenciales de 1988 encajaron perfectamente en la lógica del incremento del fraude como respuesta a la nueva competitividad del régimen partidista. En consecuencia, la desconfianza histórica de los partidos de oposición hacia las elecciones creció en proporciones monumentales y el amplio vacío de credibilidad que se abrió parecía insuperable.<sup>253</sup>

Posteriormente, durante la década de 1990, México incorporó mecanismos institucionales para posibilitar la celebración de elecciones de carácter competitivo que no se habían producido anteriormente, de forma tal que en las elecciones legislativas de 1997 y en las presidenciales del año 2000 el cambio político fue efectivo y el proceso de reforma tuvo resultados. La transición mexicana, como se ha venido mencionando, tuvo un carácter gradual, y fue iniciada y conducida por las élites políticas, con la participación de partidos políticos de la oposición que apoyaron las reformas electorales. Lo peculiar de esta situación fue que dicho proceso no tuvo un momento que pueda ser considerado como simbólico de ruptura entre el pasado de fraude y autoritarismo y la democracia.

Las reformas electorales de los años noventa en México acabaron tanto con la fama de ser los fabricantes principales, a nivel mundial, de fraude electoral como con la realidad, transformando el sistema de administración electoral en su totalidad, a través de cuatro primeras reformas electorales negociadas (aprobadas en 1989/1990, 1993, 1994 y 1996) con el PAN y el PRD. De hecho, las reformas legales referidas a la institucionalidad electoral representaron el punto neurálgico de la prolongada transición mexicana a la democracia electoral. Por el lado de las percepciones, para los partidos que negociaron las reformas la credibilidad de las elecciones no sólo no era una meta más, sino su verdadera obsesión. Y también en esto su éxito está a la vista. En lo fundamental la nueva institucionalidad electoral se ganó la confianza de los principales actores políticos. A nivel nacional, sin embargo, es probable que dos factores cruciales hayan aumentado la

---

<sup>253</sup> Ibid, pág. 114.

credibilidad del proceso electoral mexicano: a) la popularidad personal que gozaba en esos momentos Salinas, y b) la reforma electoral de 1990 cuyas innovaciones (insuficientes pero no obstante significativas) incluyeron una ley nueva, una organización nueva para la administración de las elecciones, un nuevo padrón de electores y nuevas credenciales de elector.<sup>254</sup>

Se puede entonces señalar que el proceso de transición a la democracia en México se articuló a través de siete reformas electorales federales –la última de las cuales se concretó en los últimos meses del 2007- que fueron trazando la ruta del cambio a partir del énfasis que las mismas fueron poniendo en distintos aspectos de la representación política, en el diseño de las instituciones encargadas de organizar y calificar las elecciones, en los procedimientos electorales, así como en las condiciones y la calidad de la competencia democrática. Dichas reformas son las 1977, la de 1986, la de 1989-1990, la de 1993, la de 1994, la de 1996 y, finalmente, la de 2007.<sup>255</sup>

Hasta finales de los años ochenta, cada paso del proceso electoral mexicano, desde el registro de los partidos hasta la validación de los resultados estuvo bajo firme control del Estado y su partido. Nominalmente, el máximo órgano de administración electoral fue la Comisión Federal Electoral (CFE), integrada por representantes de partidos políticos y presidida por el Secretario de Gobernación (equivalente al Ministro del Interior en otros países). Pero como muchas otras instituciones, se trató más de un gremio decorativo que decisivo. Debajo de su delgada superficie pluralista reinó, de manera irrestricta, la voluntad gubernamental. El PRI contaba con la mayoría de los votos de la comisión. Además, tenía bajo su dominio todo el aparato administrativo transitorio que solía

---

<sup>254</sup> Ibidem, pág. 115.

<sup>255</sup> Lorenzo Córdova Vianello: *La Reforma Electoral y el cambio político en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México DF., 2010, pág. 655.

ensamblar la Secretaría de Gobernación para la organización de las elecciones federales.<sup>256</sup>

La columna vertebral de las reformas electorales fue la instauración de un organismo permanente y autónomo de organización electoral: el Instituto Federal Electoral (IFE). Con la nueva autoridad electoral, por primera vez en la historia mexicana una burocracia profesional se hizo cargo de la organización de las organizaciones federales. La vieja CFE sobrevivió de todas formas en cierta manera, convirtiéndose en el Consejo General del IFE (su órgano superior de dirección), encomendado a dirigir y supervisar la nueva maquinaria administrativa.

El IFE entró en operaciones en 1990 y los partidos políticos formaron parte mediante una forma de representación proporcional suavizada que daba al PRI 6 representantes, a la oposición 5, y a los históricos partidos 3 en total. Se introdujo además la figura de 6 funcionarios apartidistas, los llamados consejeros magistrados, nombrados a propuesta del Presidente de la República. En el año 94 entraron una nueva generación de miembros apartidistas, rebautizados como consejeros ciudadanos. A partir de ese momento fueron los partidos políticos quienes los nombraron y su papel se revaloró sustancialmente. En 1996 los partidos volvieron a nombrar una nueva generación de consejeros independientes, esta vez con el título más técnico de Consejeros Electorales.

La reforma selló la independencia de la autoridad electoral y cabe señalar que dicha trayectoria institucional correspondió, por un lado, a una tendencia internacional ya que en la tercera ola de democratización, la mayoría de las nuevas democracias establecieron un organismo electoral independiente. La experiencia del IFE tiene una relevancia potencial para un conjunto muy amplio de instituciones estatales, tanto en el propio México como en otros países.<sup>257</sup>

---

<sup>256</sup> Andreas Schedler: *Incertidumbre institucional e inferencias de imparcialidad: el caso del Instituto Federal Electoral*, en *Política y Gobierno*, Vol. VII, Núm. 2, México DF., 2000, págs. 383-384.

<sup>257</sup> Ibid, págs. 385-386.

De igual modo, producto de las deliberaciones entre los legisladores y las aportaciones de la sociedad civil, en 1990 se creó el Tribunal Federal Electoral (TRIFE), que sustituyó al Tribunal de lo Contencioso Electoral. El nuevo Tribunal fue definido por la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como el órgano jurisdiccional autónomo en materia electoral, encargado de garantizar que los actos y resoluciones se sujeten al principio de legalidad. Luego, con la reforma de 1996, el TRIFE fue reemplazado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).

Resumiendo, se puede decir que en México antes de las reformas (primero la de 1990 y luego la de 1996) el proceso electoral fue inaceptable, partidarizado y sin independencia por parte de la administración electoral. Por el contrario, luego de las reformas electorales, a través fundamentalmente de la creación de instituciones electorales profesionales y de carácter plural, como son el IFE y el TRIFE primero, y luego el TEPJF, los procesos electorales han sido considerados aceptables y más independientes en lo que tiene que ver con la participación de la nueva administración electoral, logrando elecciones de calidad, libres, competitivas, con libertad de participación y realización de campañas electorales, entre los principales factores a considerar.<sup>258</sup>

Por su parte, otro ejemplo palpable de la importancia de la administración electoral en América Latina es el caso de Brasil, donde el establecimiento de un organismo específico, profesional y autónomo para la gestión del proceso electoral (el

---

<sup>258</sup> El proceso de reformas electorales mexicanas no ha sido sencillo. Por ejemplo, en las Elecciones Presidenciales del año 2006, se conjugaron de manera dramática y explosiva un margen de victoria sumamente estrecho del candidato gubernamental (0.58% de votos válidos a favor de Felipe Calderón, candidato oficialista del Partido Acción Nacional - PAN), la decisión del candidato perdedor de rechazar el resultado (Andrés Manuel López Obrador del Partido de la Revolución Democrática - PRD), así como una serie de inconsistencias en el procedimiento electoral que permitieron minar la credibilidad de las elecciones, sobre todo ante los simpatizantes del propio López Obrador. La administración de elecciones para esas elecciones presentó problemas pero aún así logró sacar adelante un proceso electoral más que complejo, tanto así que en su reporte del año 2007, Freedom House ofreció un balance de las elecciones mexicanas del 2006, según el cual se concluía que México seguía siendo una democracia electoral, y que el proceso electoral de ese año había sido considerado como libre y justo, a pesar de las acusaciones del candidato derrotado que señalaba lo contrario, pero que no lograron impresionar ni a los observadores internacionales ni a los mexicanos en su conjunto.

Tribunal Supremo Electoral – TSE) ha desempeñado un papel fundamental en la consolidación de la democracia brasileña. La presencia de la justicia electoral es tan importante que no sería exagerado decir que la historia de las elecciones en el país puede ser dividida en un antes y un después de su inauguración en el año 1932. Desde la instalación definitiva de la justicia electoral en Brasil, en el año 1946, la legitimidad de la gestión de las elecciones nunca fue cuestionada por los “perdedores”.<sup>259</sup>

El papel positivo de la administración electoral para la aceptación de los resultados de las elecciones en Brasil se debe a la combinación de tres factores: la centralización de la gestión electoral en el marco del gobierno nacional en detrimento de las élites locales, rompiendo la fuerte tradición histórica de la corrupción y de la manipulación; la neutralidad y la independencia de su actuación garantizada por su ubicación junto a la estructura del Poder Judicial (los jueces son elegidos por rotación y reclutados en la justicia común) y finalmente, la mejora de los procedimientos electorales a través de las innovaciones tecnológicas.

La gestión electoral en Brasil, impulsada por el TSE, ha demostrado una creciente legitimidad a partir del año 1946 con la implementación de algunas acciones como son la reducción de la tutela sobre los votantes por las élites políticas y económicas, la introducción de la papeleta única, las sucesivas actualizaciones en el registro de votantes, la informatización de los registros de los electores, así como el uso de urnas electrónicas.<sup>260</sup> Además, tanto en las décadas de 1950 como en 1990, los “perdedores” no objetaron la legitimidad del sistema electoral y de su organismo de administración electoral, pudiéndose afirmar que, durante este

---

<sup>259</sup> David Fleischer y Leonardo Barreto: *El impacto de la justicia electoral sobre el sistema político brasileño*, Revista América Latina Hoy, Vol. 51, Ediciones Universidad de Salamanca, Salamanca, 2009, pág. 118.

<sup>260</sup> Brasil constituye prácticamente el único caso en la región (junto con Venezuela, que tiene sus propias particularidades) en el que la implementación del voto electrónico ha sido integralmente exitosa y cuyos buenos resultados han sido vitales para el mejoramiento de su sistema electoral y político.

período, el accionar y la gestión del proceso electoral no ha sido seriamente cuestionada.<sup>261</sup>

Se entiende que la estabilidad institucional se debe a su asignación dentro del Poder Judicial, lo que le garantiza la independencia, autonomía y continuidad. Incluso los gobiernos militares mantuvieron el TSE funcionando con relativa autonomía. Este factor ha permitido que esta institución administradora de las elecciones en Brasil ejerciera un papel muy importante tanto en la consolidación de la democracia brasileña y en sus transiciones políticas, como para salir de la dictadura del Estado novo en 1945 y a lo largo de la apertura política al final del gobierno militar (1974-1985).<sup>262</sup>

Otros casos que también reflejan la importancia de este tipo de cuestiones se produjeron en Paraguay y Colombia. En Paraguay, las reformas de 1996 tuvieron como medida de independencia de las autoridades electorales el hecho de haberlas removido del ejecutivo y colocado dentro del Tribunal Supremo de Justicia. La nueva administración electoral, el Tribunal Superior de Justicia Electoral pasó a tener conformación partidaria, e incluir un número de comisiones regionales. En Colombia por su parte, una reciente reforma constitucional y legal reforzó el carácter independiente de la administración electoral colombiana. En ese sentido, el Consejo Nacional Electoral tiene actualmente nueve miembros, elegidos por el Congreso de la República en Pleno para un período de cuatro años, previa postulación de los partidos o movimientos políticos. El Consejo supervisa la conducta de las elecciones y el recuento de votos en la elección presidencial. Su presupuesto es aprobado por la Registraduría Nacional del Estado Civil de las Personas, institución a cargo de la organización de las elecciones. El Registrador Nacional es escogido por los presidentes de la Corte

---

<sup>261</sup> Sin embargo, como sostienen los propios Fleischer y Barreto, se observó que el TSE ensayó una “judicialización de la política” entre los años 2002 y 2008, lo cual ha causado mucha controversia en el ámbito político, arriesgando la buena reputación que posee el TSE en el escenario político brasileño.

<sup>262</sup> David Fleischer y Leonardo Barreto. Ob. Cit., págs. 118-134.

Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, mediante concurso de méritos según la Ley, por un periodo de 4 años.

Como puede apreciarse, se viene imponiendo un enorme reto para los organismos electorales. En muchos países ese reto ha implicado un ejercicio de aprendizaje total, en otros el perfeccionamiento de mecanismos previamente desarrollados. Los órganos electorales no sólo deben organizar eficientemente los procesos de elecciones en sus dimensiones logísticas, sino que también deben procurar la participación de la ciudadanía mediante la elaboración de padrones o listados de electores transparentes, vigilar el respeto a los ordenamientos legales por parte de los actores políticos participantes, y sobre todo, tratar con imparcialidad el tema referido al conteo de los votos y proclamación de resultados.<sup>263</sup>

Este proceso, si bien con variaciones en los diferentes países, ha avanzado a un ritmo acelerado y con resultados muy positivos. En consecuencia, hoy día se puede afirmar que en América Latina los órganos electorales no saben únicamente organizar elecciones, sino que se han constituido en árbitros imparciales de las contiendas electorales que gozan de legitimidad y credibilidad ante la ciudadanía y los actores políticos.<sup>264</sup>

Para concluir con el desarrollo del tema que se viene presentando, se considera apropiado citar una de las recientes conclusiones de la Unión Interparlamentaria, cuyos delegados sostuvieron lo siguiente: “Para las elecciones libres y regulares, en cualquier país, es indispensable que el proceso electoral sea administrado de manera independiente e imparcial por órganos autónomos. En las democracias bien establecidas, son los funcionarios de la administración nacional o local los que se encargan de esta misión. Las democracias nacientes deben imperiosamente dotarse de instancias independientes e imparciales para

---

<sup>263</sup> José Thompson y Roberto Cuellar. Ob. Cit., pág. 7.

<sup>264</sup> Ibid, pág. 10

administrar las elecciones, a fin de que estas se desarrollen con calma y que la transmisión del poder se haga con serenidad.”<sup>265</sup>

### **III.3.2 Explicación del segundo objetivo: consolidación de democracias electorales en América Latina.**

Parte de la explicación de este objetivo se realizó en el apartado referido a la democracia electoral, desarrollada en el segundo capítulo de esta investigación. Asimismo, en el primer capítulo se realizó un análisis acerca de la democracia latinoamericana, en el cual fueron resaltadas algunas de sus principales características actuales. Además se pudo apreciar estudios que realizan diversas instituciones, los cuales sin duda reflejan un estado de subjetividad, no uniformidad y escasos niveles de estandarización de la información referida al tema. En efecto, no obstante existen varias herramientas de medición, datos, índices, estadísticas y encuestas de satisfacción que sirven de orientación para analizar las principales implicancias del término democracia, no existe ninguna organización o experto en el tema que ofrezca conclusiones objetivas y con razonables niveles de exactitud sobre el significado y alcance del término en nuestra región.

Lo que sí pudo apreciarse fue una consolidación relativa de la democracia y una situación de fragilidad. Hay pues claridad y plena consolidación de una definición restrictiva de la democracia, puesto que se reconoce el derecho universal al voto, se realizan elecciones periódicas (en la mayoría de casos de manera limpia y transparente), en algunos países hay alternancia en el poder, las Fuerzas Armadas no influyen de manera importante en la política ni en los procesos electorales y prácticamente ha desaparecido la figura del golpe de Estado (son

---

<sup>265</sup> Informe de la 124 Asamblea de la Unión Interparlamentaria, realizada en la ciudad de Panamá, entre el 15 y el 20 de abril del 2011. La Unión Interparlamentaria es la unión internacional de parlamentos, establecida en 1889, tiene su sede en Ginebra, Suiza, y constituye la única organización que representa a la rama legislativa de los gobiernos en una escala mundial.



aislados los casos de graves irregularidades así como el fraude electoral). Como tarea pendiente que la democracia latinoamericana debe lograr figuran aquellas cuestiones que tienen que ver con los derechos humanos y civiles como son la libertad de expresión, de asociación y los derechos económicos y patrimoniales de las personas, así como los temas vinculados a la rendición de cuentas, la debilidad del Estado y de la mayoría de sus instituciones, así como el insuficiente cumplimiento de la ley.

Las democracias electorales se sustentan pues en el aseguramiento y la expansión de ciertos derechos individuales en el contexto de procesos electorales limpios, libres, competitivos e institucionalizados por medio de los cuales se garantiza el acceso a los principales fueros del poder público, que constituyen los elementos que sustentan una democracia básica o de mínimos.

Del mismo modo, explica también la existencia de democracias electorales en América Latina la gran cantidad de procesos electorales que se han realizado en los últimos ocho años, situación que fue descrita en el segundo capítulo de esta investigación. Esta recargada agenda de elecciones realizadas, en la mayoría de casos, en condiciones de normalidad democrática, confirma la consolidación de la democracia electoral y de las instituciones electorales en América Latina, demostrando que precisamente esta democracia electoral es una parte fundamental de la institucionalidad política en América Latina.

### **III.3.3 Explicación del tercer objetivo: el rol de la administración electoral en las democracias latinoamericanas.**

Como se podrá apreciar al finalizar el presente apartado, al explicar el rol de la administración electoral en las democracias latinoamericanas se estará, a la vez, explicando el impacto y/o los efectos que ésta ha ejercido y ejercerá sobre aquella.

Se señala entonces, que es relativamente sencillo diferenciar el funcionamiento que tenía la administración electoral latinoamericana durante los regímenes autoritarios en comparación con el que se produjo a partir de la instauración o reinstauración de los regímenes democráticos, especialmente en el marco de la tercera ola democratizadora. Es clara esta distinción ya que los procesos electorales realizados en la época del autoritarismo y las dictaduras se caracterizaron por la ocurrencia de hechos y/o escándalos generalizados por fraude electoral, abuso de autoridad, falta de competencia electoral en igualdad de condiciones, ruptura sostenida del principio de neutralidad hasta el tema vinculado a la falta de documentación sustentatoria e información medianamente seria sobre el desarrollo de los procesos electorales. Se podría incluso realizar el seguimiento de los hechos que se produjeron durante esa época a través de la revisión de algunos artículos publicados en la prensa escrita. Los organismos electorales eran fácilmente manipulables por los gobiernos de turno, cuya cúpula de dirigentes adoptaba las decisiones que más le convenían al régimen. Asimismo, tenían una débil organización, con un funcionamiento básicamente vertical y basado en una estructura de personas con escasos niveles de preparación profesional y de la especialización requerida para este tipo de labores.

En América Latina, es pues el período entre el fin del autoritarismo y el inicio de la democracia donde la administración electoral adquirió una notable relevancia, y la correcta organización, gestión y calificación de los procesos electorales fueron cuestiones que contribuyeron a contener los intentos de regreso al poder de

líderes autoritarios y de otros caudillos que representaban formas de gobierno antidemocráticas. En ese sentido, como se sostuvo al comienzo de esta investigación, un buen número de países latinoamericanos que tenían regímenes autoritarios o dictatoriales pasaron a adoptar gobiernos democráticos durante la tercera ola de democratización.

Puede señalarse entonces que la administración electoral latinoamericana representada por organismos electorales especializados, autónomos e independientes comenzaron a jugar un rol particular y por sobre todas las cosas esencial, y por lo tanto, a causar efectos positivos que han impactado en la democracia de la región a partir de los procesos de transición y consolidación de la misma. Estos organismos constituyeron una nueva institucionalidad esforzada por construir un andamiaje normativo, funcional y profesional sobre la base de nuevas reglas de juego, nuevos mecanismos y nuevos procedimientos que requirieron altos niveles de profesionalización, especialización y capacidad de implementación. Es más, todos los actores políticos nacionales y, sobre todo, la comunidad internacional, pusieron su mirada en el desempeño y en la actuación imparcial de las instituciones electorales, ya que de ellas dependía en buena parte el inicio del camino para impulsar procesos democráticos más amplios.

Por ello, la creación de organismos electorales en algunos casos, el relanzamiento de este tipo de organizaciones en otros, y en todo caso el funcionamiento de esta nueva manera de tratar procesos electorales democráticos fueron algunos de los procesos que formaron parte de las transformaciones institucionales ocurridas en la transición democrática latinoamericana, los cuales tuvieron la clara intención de buscar un impacto positivo en la forma de gobernar sus sociedades y por consiguiente, de generar un mejor rendimiento en la gestión pública y política que organizaba, controlaba, permitía y legitimaba el acceso al poder.

Desde aquellos años hasta la actualidad, en la mayoría de casos, los organismos electorales latinoamericanos han ido mejorando y perfeccionando sus técnicas,

mecanismos y procedimientos de trabajo, obteniendo de manera cada vez más frecuente procesos electorales democráticos e impecables y ganándose el respeto y la confianza ciudadana.

Incluso, en aquellos países en donde el funcionamiento y la aplicación de mecanismos democráticos son, por decir lo menos, discutibles, los organismos electorales se encuentran dentro del grupo de instituciones más transparentes y eficientes.<sup>266</sup>.

Finalmente, es también útil y cierto afirmar que una vez realizados los procesos electorales democráticos que marcaron el fin de los regímenes dictatoriales, fueron y son los organismos electorales los encargados de garantizar que esta democracia de mínimos obtenida no se vicie con irregularidades de cualquier índole, que puedan poner en riesgo ese primer “piso” o “nivel” logrado con tanto esfuerzo.

De esta forma, si se tuviese que hacer un resumen acerca del rol de los organismos electorales en las democracias latinoamericanas, éste podría dividirse en dos componentes: uno que podría denominarse de “primer piso” o “primer nivel” o “etapa cimentadora”, que significa un primer sostén y a la vez un acompañamiento necesario de los procesos transformadores que dieron lugar a este nuevo impulso de la democracia latinoamericana; y otro componente que se vincula a su participación dentro del grupo de las principales instituciones garantes o de custodio de la democracia procedimental o de mínimos. Y en esto radica precisamente su impacto: por un lado, la administración electoral latinoamericana ha sido, es y será uno de los elementos que sostienen y acompañan procesos democráticos más amplios puesto que sin ella, es decir, sin unos cimientos

---

<sup>266</sup> Se hace aquí referencia a los organismos electorales de Bolivia, Venezuela y Ecuador. Cabe también anotar que las características de composición y funcionamiento de este tipo de entidades hace que se generen saludables contrapesos de poder en la toma de decisiones y que la información más sensible e importante sobre la marcha de los procesos electorales estén a disposición no sólo de los partidos políticos de oposición sino también de toda la ciudadanía y de la comunidad internacional.

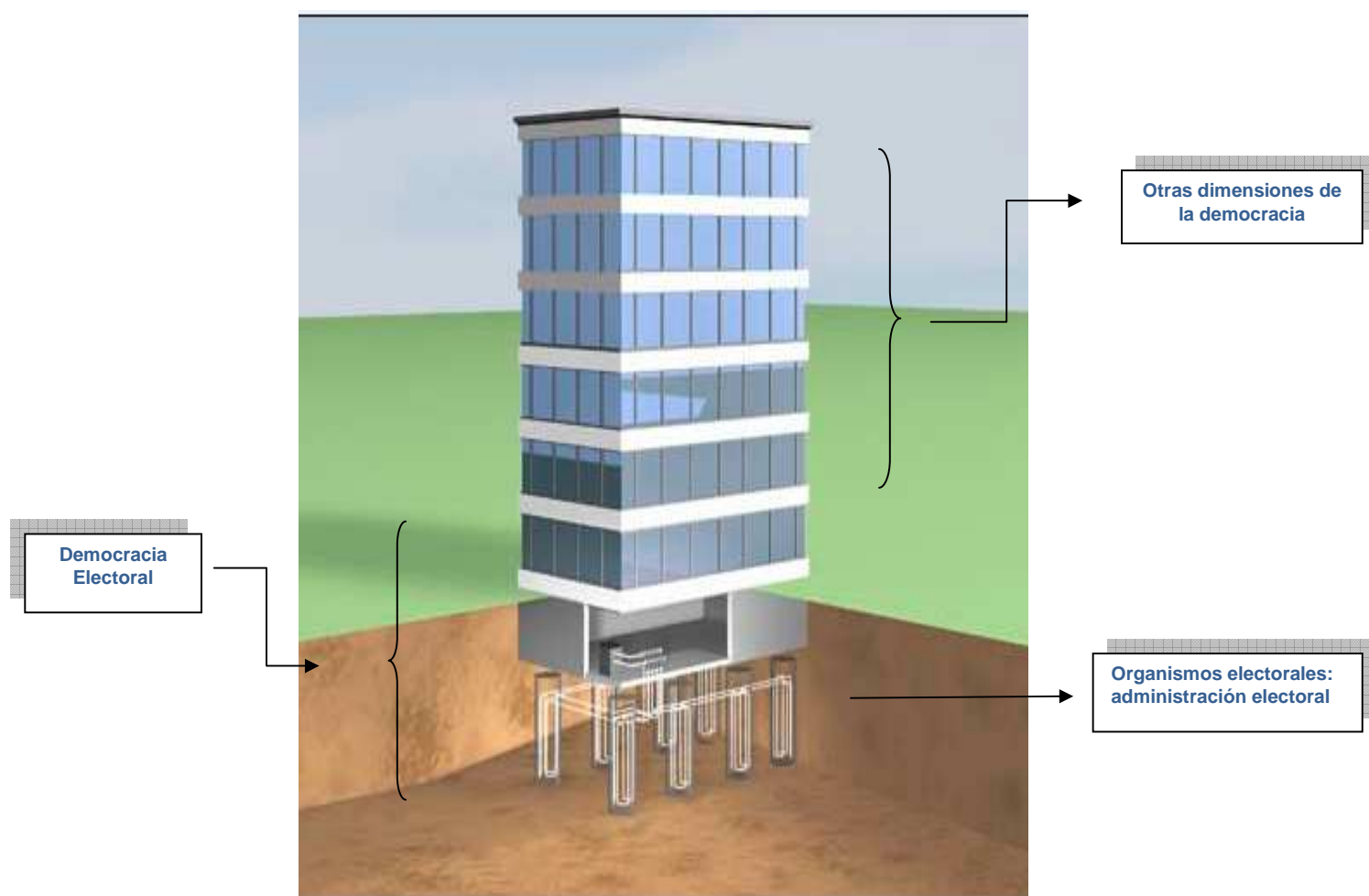
procedimentales óptimos, fuertes y consolidados, los otros factores o dimensiones que pretendan añadirse a ese complejo andamiaje que es la democracia (y aquí se hace referencia a cualquiera de las concepciones y alcances que se le quiera dar) no tendrán donde soportarse. Y por otro lado, si ese complicado proceso de construcción democrático fracasa, o se hace de lento avance, no desaparecerá completamente puesto que tiene bases sólidas sobre la cual podrá volver a levantarse. Los organismos electorales pueden, en consecuencia, ser considerados como el primer y a la vez el último bastión de la incompleta y muchas veces frágil democracia latinoamericana.

Puede sostenerse por tanto, que el efecto/impacto sería uno de dirección ascendente, de abajo hacia arriba, de la forma como se intenta graficar seguidamente.<sup>267</sup>

---

<sup>267</sup> Para que la explicación se entienda mejor, podría ponerse como ejemplo una metáfora: el proceso democrático es como la construcción de un edificio, el cual puede ser de lujo (con jardines y excelentes acabados); más sencillo (con las cuestiones esenciales para poder operar y recibir inquilinos); o precario (en el cual hacen falta una serie de trabajos para poder considerarse como confiable de habitar). En cualquiera de estos casos, si el proceso de construcción del edificio no se sostiene sobre buenos cimientos, elaborados con materiales de calidad y que responden a estudios técnicos, profesionales y adecuados, todo lo que se construya encima podrá colapsar y derrumbarse ante cualquier amenaza, peligro o accidente. Asimismo, si los cimientos del edificio son excelentes pero los materiales que se colocan encima son de baja calidad, los pisos de arriba podrán caerse pero la base continuará sólida y todos los mecanismos y técnicas que se utilizaron en su implementación garantizarán que el edificio no se caiga por completo, por lo que podrá comenzar a construirse otra vez una nueva infraestructura sobre ella. La administración electoral pues, constituye precisamente esos cimientos que acompañan a todo el proceso de construcción de ese edificio que es la democracia, y ese es su principal rol e impacto a la vez.

### El impacto de la administración electoral en la democracia latinoamericana.



#### III.3.4 Comprobación de hipótesis.

Luego de haber presentado la información que precede a este apartado es oportuno desarrollar la cuestión referida a la comprobación de la hipótesis que plantea esta tesis doctoral.

Efectivamente, se señala que a mayor gobernanza electoral de la administración electoral, mayor fortaleza de la democracia (procedimental) en América Latina, lo

cual tiene bastante sentido luego de haber explicado los temas relacionados con el rol e impacto de la administración electoral sobre la democracia latinoamericana.

Ciertamente, se ha podido apreciar que la administración electoral constituye los cimientos sobre los cuales se construyen procesos democráticos más complejos, pero también la base que garantiza una democracia de mínimos que se relaciona fundamentalmente con el desarrollo de procesos electorales correctos, sostenidos en un eficiente y transparente funcionamiento de organizaciones altamente especializadas que son los organismos electorales. Así pues, los indicadores que componen los índices de nuestra variable independiente (la gobernanza electoral) que tiene que ver con el rendimiento de los organismos de la administración electoral en términos de su composición directiva, sus reglas y procedimientos internos así como el proceso de decisión del órgano electoral y sus efectos, están directamente orientados a sustentar la explicación de nuestra hipótesis.

Esta variable independiente fue analizada a partir de dos índices. El primero de ellos es la gobernanza electoral considerada desde su dimensión institucional, la cual se sostiene en dos indicadores: el reconocimiento constitucional de los órganos electorales y la normativa institucional interna de los mismos. El segundo índice es la gobernanza electoral desde su dimensión gerencial, la cual se formula a partir de cuatro indicadores: la independencia de los organismos electorales, los niveles de profesionalización de los mismos, la educación para la democracia y la celeridad de los organismos electorales.

Por su parte, la variable dependiente fue analizada a partir de tres índices. El primero de ellos es la resistencia de la democracia considerada en términos de perdurabilidad y capacidad para soportar las amenazas de regímenes autoritarios en la región, la que se sostiene en dos indicadores: la realización de procesos electorales continuos y periódicos, y la participación de la comunidad internacional en la defensa de los regímenes democráticos. El segundo índice está constituido por la legitimidad del sistema de administración electoral, que se formula a partir

del indicador que tiene que ver con la aceptación social y organizativa de cada uno de los organismos electorales, en términos de valoración de la gente. Y finalmente, el tercer índice corresponde a la participación como parte del sistema democrático representativo, el cual se construye a partir del indicador referido al porcentaje de participación electoral en las elecciones.

En ese sentido, tiene lógica entonces señalar, partiendo de la variable independiente, que el reconocimiento constitucional fortalece a los organismos electorales dándoles una mayor legalidad y legitimidad; que la sola existencia de una normatividad interna y adecuada de los organismos electorales contribuye a lograr instituciones más eficientes, transparentes y cercanas al ciudadano; que la independencia y profesionalización de las instituciones electorales hacen de ellas unas organizaciones más sólidas, eficientes y confiables; que las labores de educación para la democracia son una demostración del notable avance y desarrollo del trabajo de estas organizaciones y que por tanto constituyen una señal de fortaleza y buen rendimiento de las mismas; y finalmente, que la celeridad en las labores de conteo, cómputo y proclamación de resultados por parte de los organismos electorales es una muestra de eficiencia y contribuyen a generar confianza en la ciudadanía y en los diversos actores políticos que participan en los procesos electorales (incluyendo a la comunidad internacional) y por tanto refuerza la labor de estos órganos del Estado.

En consecuencia entonces, todo lo narrado en el párrafo anterior tiene como resultado un mejor funcionamiento de los organismos electorales, generando que esos cimientos, esa base sea mucho más fuerte para, en primer lugar, consolidar un funcionamiento democrático mínimo o básico, de tal manera que se convierta luego en un adecuado sostén de procesos democráticos más integrales.

¿Cómo afecta entonces la gobernanza electoral sobre la democracia (procedimental)? En la línea de lo que se viene sosteniendo, la gobernanza electoral enmarcada en los términos definidos en los dos párrafos anteriores, los

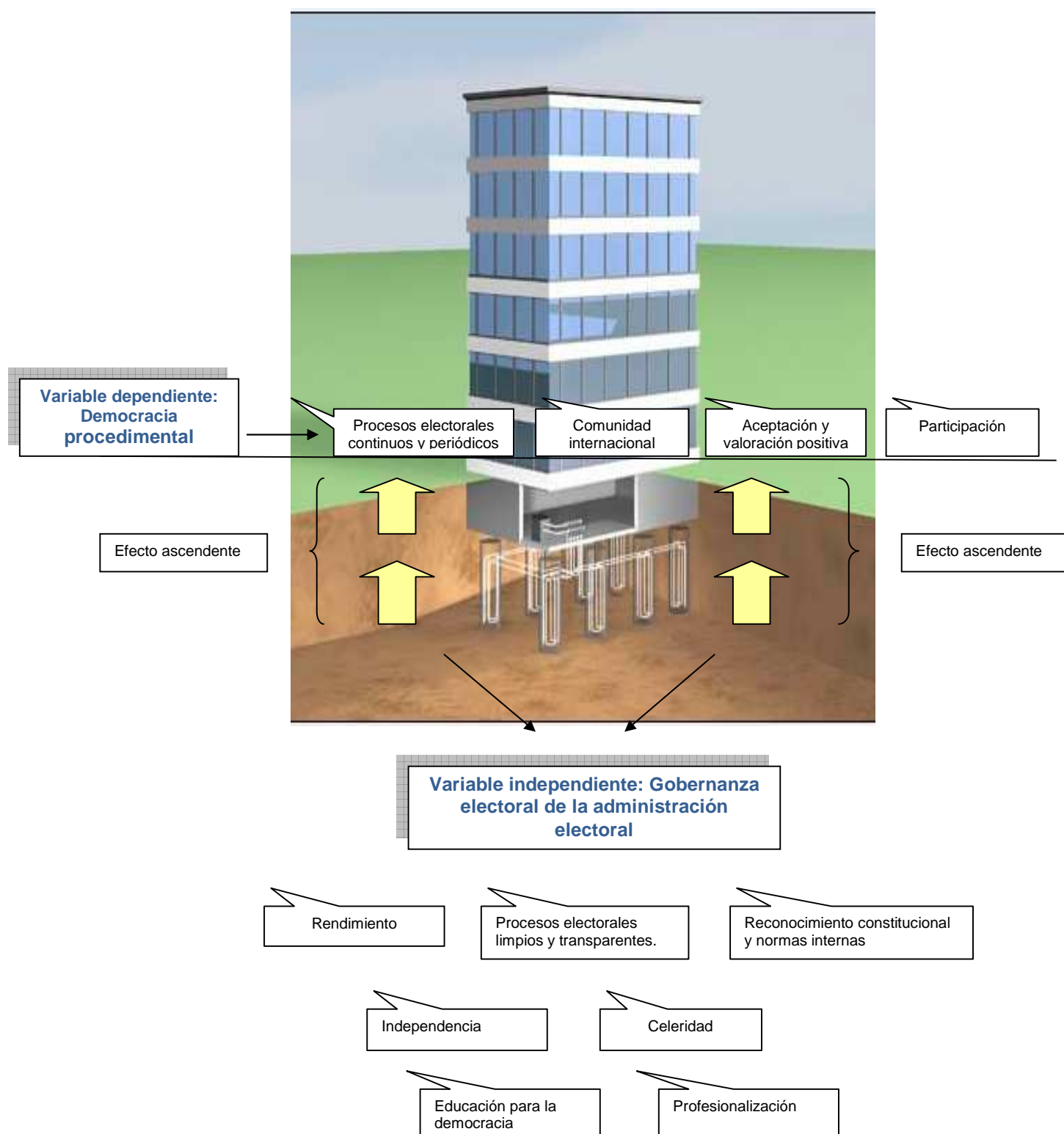


### **El impacto de la administración electoral en la democracia latinoamericana.**

cuales tienen que ver, en buena cuenta, con unos organismos electorales más sólidos y eficientes, afecta ascendentemente, de abajo hacia arriba, a modo de barrera o sostén en nuestra variable dependiente, que se soporta en la realización de mejores procesos electorales (continuos y periódicos); en brindar una mejor impresión a la comunidad internacional acerca de la organización de todo el proceso electoral (colaborando a circunscribir la participación de los organismos internacionales a un ámbito meramente observador y garantista); en lograr una aceptación social y una valoración positiva de la ciudadanía acerca de su labor; en contribuir a fortalecer el esquema de participación/representación como principios pilares de las democracias latinoamericanas ya que organismos electorales potentes garantizan la participación de los ciudadanos en la vida política del país y en el respeto a la voluntad popular en la elección de los cargos de representación. Asimismo, el fortalecimiento de la independencia y eficacia de las instituciones electorales contribuye de manera importante a salvaguardar la vigencia y ejercicio de los derechos políticos y a profundizar el carácter representativo de la democracia.

La comprobación de hipótesis puede ser graficada de la siguiente forma:

## El impacto de la administración electoral en la democracia latinoamericana.



## **CONCLUSIONES**

### **PRIMERA CONCLUSIÓN:**

**La democracia latinoamericana se sustenta en lo procedimental.**

El Informe del Latinobarómetro 2010 ofrece un excelente resumen comparado de la actividad democrática en la región durante los últimos años, y una de las principales afirmaciones que se rescatan es la que se refiere a que el análisis de la democracia en América Latina continúa siendo una materia discutida, ya que dependiendo de quién, con qué números y desde qué perspectiva se analice, las conclusiones pueden ser de distinta naturaleza. En ese sentido, las ciencias sociales no han estandarizado sus indicadores como las ciencias económicas, de tal manera que los informes sobre la democracia pueden presentar distintos niveles de apoyo según sea el indicador que se usa. Asimismo, en dicho informe se consigna también que tampoco existe ni un modelo empírico ni uno teórico que estandarice estos indicadores y los transforme en una cifra que mida. Por ello, las ciencias sociales empíricas van atrasadas en ese sentido. En resumen, el grado de democracia de un país no se puede medir conclusivamente como para hacer un ranking de cual es más o menos democrático.

Teniendo como referencia el párrafo anterior y siendo coherente con todo lo expresado a lo largo de esta tesis doctoral, puede señalarse que la democracia latinoamericana se sustenta en lo procedimental, representado fundamentalmente por los órganos que conforman la administración electoral de un país y por la realización de procesos electorales libres y competitivos. En la mayor parte de América Latina se ha consolidado pues la democracia electoral y las elecciones han constituido la puerta de entrada a importantes cambios de régimen y han

## **El impacto de la administración electoral en la democracia latinoamericana.**

contribuido significativamente a la desintegración de los regímenes autoritarios o al establecimiento de instituciones y procedimientos democráticos.

Contribuye a sostener lo que aquí se viene afirmando, el hecho referido a que en la mayoría de los países latinoamericanos se reconoce el derecho universal al voto, que la realización de procesos electorales limpios y transparentes se ha establecido como regla general, que también de manera general los procesos electorales realizados en los diversos países de la región fueron limpios, justos y competitivos a partir de 1990 y en toda la primera década del 2000, que son aislados los episodios de irregularidades, fraude electoral e intimidación a votantes. Asimismo, se dieron importantes pasos con la finalidad de lograr que los procesos electorales sean el más justo medio de acceder a cargos públicos, garantizando por tanto el acceso a los principales cargos en el gobierno (con la excepción del Poder Judicial, las Fuerzas Armadas y los organismos del Estado constitucionalmente autónomos). Son temas relevantes también en los principales ámbitos de discusión de la agenda latinoamericana variables democráticas clave, como los niveles de competencia electoral, la calidad democrática de las elecciones y las decisiones estratégicas de los partidos políticos.

Asimismo, otra muestra de la consolidación de la democracia procedimental es la intensa y recargada agenda electoral (denominada también rally electoral) de carácter presidencial, legislativo, regional y/o municipal en condiciones de normalidad democrática que viene atravesando la región durante los últimos años así como la casi total ausencia de golpes de Estado. De hecho, prácticamente todos los países de la región celebraron elecciones presidenciales, en algunos casos en más de una ocasión. Los ciudadanos latinoamericanos por tanto, se acostumbraron a acudir a votar en estos últimos años, por lo que una importante mayoría de valora, acepta y compete bajo esas reglas.

## **SEGUNDA CONCLUSIÓN:**

**La administración electoral autónoma e independiente es una tendencia en el mundo, especialmente en América Latina.**

El diseño institucional dentro del Estado de organismos electorales autónomos, independientes y especializados constituye una tendencia en la actualidad, no solamente en América Latina, sino también en el mundo.

A partir de la década del noventa, este modelo de administración electoral se ha ido asentando en Latinoamérica y los organismos electorales han ido perfeccionando el desarrollo de sus procedimientos internos, logrando la realización de unos procesos electorales cada vez más competitivos, limpios y transparentes. No obstante, todavía existen diferencias notables respecto a la organización de procesos electorales entre los países latinoamericanos, por lo que se puede señalar que esta tendencia a adoptar estructuras electorales autónomas e independientes de los respectivos poderes ejecutivos y que gozan de un reconocimiento constitucional, no es uniforme en cuando a los niveles de calidad que se han obtenido en cada uno de estos países.

De manera casi unánime, tanto el desarrollo histórico de los organismos de la administración electoral, al igual que las conclusiones de observadores nacionales e internacionales y el apoyo de expertos electorales, indican que este tipo de instituciones sirven mejor a la estabilidad democrática que si las elecciones fuesen realizadas por algún órgano del poder ejecutivo, sobre todo en los países latinoamericanos donde se mantienen altos niveles de desconfianza interpersonal y ciudadana.

## **El impacto de la administración electoral en la democracia latinoamericana.**

Esta tendencia queda reflejada en cifras actuales, las cuales demuestran que el 56% del total de organismos electorales que existen en el mundo responden al diseño de administraciones electorales sostenidas en el funcionamiento de uno o dos órganos electorales<sup>268</sup> independientes del ejecutivo y con autonomía funcional, administrativa y presupuestal, que tiene o tienen responsabilidad plena en la dirección, administración y calificación de los procesos electorales. Asimismo, en muchos países a este tipo de organizaciones se les ha asignado además labores y funciones distintas a las que tienen relación exclusiva con las cuestiones electorales, como es el caso de la educación para la democracia. Este tipo de diseño opera en casi la totalidad de países latinoamericanos, con la importante excepción de Argentina, que ha adoptado el modelo mixto.

El segundo modelo de administración electoral de mayor aplicación el mundo es aquel en donde el gobierno conduce íntegramente los procesos electorales, representando el 26% del total de países. Casos importantes de este modelo los constituyen Alemania e Italia.

El tercer modelo de administración electoral que existe en el mundo es el modelo mixto, en donde se administran las elecciones a través de la actuación de un organismo colegiado compuesto en la mayoría de casos por jueces, miembros de colegios profesionales, juristas, funcionarios públicos especializados en la materia, representantes de partidos políticos, o una mezcla de todos estos. Este modelo contempla también el funcionamiento de dos instituciones, una que organiza los procesos electorales (insertada en el Ministerio del Interior) y otra entidad independiente, que los regula y monitorea, y que suele ser responsable de la justicia electoral, fundamentalmente conformado por jueces de la Corte Suprema del Poder Judicial y/o juristas, o por una mezcla entre éstos. Estos casos representan el 14% del total y muestran como ejemplos emblemáticos a España,

---

<sup>268</sup> Como ya se dijo, excepcionalmente existen casos como el peruano, en donde la administración electoral está conformada por tres organismos.

### **El impacto de la administración electoral en la democracia latinoamericana.**

Francia y Argentina, cada uno de estos países con sus respectivas particularidades.

### **TERCERA CONCLUSIÓN:**

**La administración electoral ha impactado positivamente en las democracias latinoamericanas.**

La administración electoral tiene un impacto en las democracias latinoamericanas, puesto que ha afectado positivamente en el desarrollo de las mismas.

En América Latina, el período entre el fin del autoritarismo y el inicio de la democracia significó que la administración electoral adquiriera una notable relevancia. De hecho, la correcta organización, gestión y calificación de los cientos de procesos electorales realizados a partir de la tercera ola democratizadora, en especial en la década del 2000, han constituido cuestiones absolutamente comprobables desde el punto de vista de los informes imparciales de las organizaciones internacionales, y contribuyeron a contener los intentos de regreso al poder de líderes dictatoriales y autoritarios. El importante número de países en la región que tenían este tipo de regímenes y que adoptaron sistemas de gobierno democráticos durante este período, sustentaron este inicio del camino democrático en el buen desenvolvimiento de sus respectivos órganos electorales.

La administración electoral latinoamericana representada por organismos electorales especializados, autónomos e independientes participaron de ese proceso como el principio de una hoja de ruta hacia la democracia. Constituyeron una nueva institucionalidad que se esforzó por construir un andamiaje normativo, funcional y profesional sobre la base de nuevas reglas de juego, nuevos mecanismos y nuevos procedimientos que requirieron altos niveles de

## **El impacto de la administración electoral en la democracia latinoamericana.**

profesionalización, especialización y capacidad de implementación por parte de sus recursos humanos.

El rol de los órganos electorales de la región fue pues uno muy activo en la búsqueda por conquistar procesos democráticos más sólidos, y ha estado dividido en dos componentes: uno que podría denominarse de “etapa cimentadora” o de “primer nivel”, que significa precisamente ese comienzo de la hoja de ruta hacia la democracia, ese primer sostén que es necesario para construir y acompañar un largo y complejo proceso de consolidación democrática, basado precisamente en la correcta y eficiente realización de procesos electorales limpios y transparentes por parte de órganos electorales autónomos e independientes. Y un segundo componente que implica la participación de estas organizaciones como parte del grupo de las principales instituciones garantes o de custodio de una democracia sustentada en lo procedimental, sosteniendo y soportando esos mínimos obtenidos, y contribuyendo por tanto a que el proceso de construcción democrática tenga donde asentarse.

## **CUARTA CONCLUSIÓN:**

### **El procedimiento es muy importante en la democracia.**

El procedimiento importa y mucho. La técnica democrática precede a otras dimensiones de la democracia más profundas y complejas, y está sustentada fundamentalmente en la labor de la administración electoral de un país, especialmente en América Latina, la cual es representada por organismos electorales independientes y autónomos, que introducen reglas de juego claras, y estables, las que a su vez generan seguridad y certidumbre en la ciudadanía.



## **El impacto de la administración electoral en la democracia latinoamericana.**

La importancia radica también en la contribución que implica la eficiente tarea de los organismos electorales en cuanto a darle credibilidad a los procesos electorales, a legitimar no solamente a las autoridades electas sino también al propio sistema democrático, fortaleciéndolo y permitiendo alejar los fantasmas de fraude y manipulación que caracterizaron la historia latinoamericana durante muchos años, generando confianza pública y repercutiendo por tanto, positivamente sobre la cultura política de los diversos países de la región.

Los órganos electorales son también muy importantes como canalizadores, generadores y promotores de la participación ciudadana y de actores muchas veces minoritarios cuya presencia e inclusión en la vida democrática de los países la fortalece, como son los jóvenes, las mujeres y los pueblos indígenas, a través de las respectivas cuotas de participación política. Asimismo, estos organismos son los encargados de implementar diversos mecanismos de la denominada democracia directa, como son las revocatorias de autoridades elegidas y los referéndums, así como de contribuir a garantizar el respeto a las normas de democracia interna de los partidos políticos. Asimismo, garantizan a los partidos políticos un proceso electoral en condiciones de libertad e igualdad de oportunidades, así como la certeza de la ciudadanía referida a que los resultados electorales serán respetados, legitimando los mismos.

Los organismos electorales ejercen también un rol garantista del sistema democrático, ya que no solamente controlan y fiscalizan el acceso al poder, sino que también construyen los puentes entre la sociedad civil y el gobierno a través de procesos electorales justos, y trabajan para que la mayor cantidad de electores hábiles para emitir su voto ejerzan efectivamente ese derecho.

La importancia del procedimiento en la democracia representada principalmente por el funcionamiento de los organismos de la administración electoral puede resumirse entonces en los favorables efectos que tienen estas entidades en la construcción de confianza (tanto ciudadana, como en las propias instituciones), en

## **El impacto de la administración electoral en la democracia latinoamericana.**

el sistema de partidos, en la participación política, en el ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos, en la legitimación del sistema democrático y en la comunidad internacional participa de los procesos electorales que se realizan en América Latina en calidad de observadores internacionales, como líneas temáticas principales.

### **QUINTA CONCLUSIÓN:**

**No existe un único e igual diseño de administración electoral que sea válido para todos los países, en especial en América Latina.**

No existen modelos de administración electoral ideales en el mundo, y mucho menos en América Latina. No hay pues recetas válidas ni una única manera de organizar el sistema de administración electoral de un país. No existe un diseño institucional que sea cien por ciento aplicable para todos los países en América Latina, que son muy distintos entre sí, es decir, que lo que resulta para unos no necesariamente resultará para otros.

Esto no significa que no se deba reconocer las buenas medidas que implementan diversos órganos electorales en determinado país o región, pero no se debe generalizar. Lo bueno que ocurrió en determinado lugar podrá quizá ser considerado como una buena práctica, válida para ciertas circunstancias en una realidad específica, pero habrá que tener sumo cuidado con replicarla en un lugar diferente, será necesario realizar un análisis previo.

El contexto histórico, social, económico y cultural es crucial, y cada afirmación presentada en esta tesis doctoral debe ser entendida en el marco de esta premisa. Los países latinoamericanos presentan historias en algunos casos muy similares pero en otros también muy diferentes. Cada lugar, cada región de estos países

## **El impacto de la administración electoral en la democracia latinoamericana.**

tiene sus propias características, peculiaridades y costumbres, más aún si se tiene en cuenta la diversidad existente en cuanto a realidades de costa, sierra y selva. En consecuencia, será muy distinto encarar un proceso electoral contemplando a un ciudadano del Caribe centroamericano, colombiano o venezolano, que a uno selvático de la amazonia peruana o brasileña, o que a otro de características urbanas de Santiago, Montevideo o Buenos Aires. Las personas que habitan cada uno de estos lugares, independientemente de la nacionalidad que tengan, tienen una visión propia del mundo, una manera de entender las cosas y una idea de cómo estas deberían ser.

La administración electoral influye en la manera en la que una sociedad se organiza por cuanto tiene efectos sobre la designación de sus autoridades y son estas últimas quienes finalmente guían y llevan adelante el funcionamiento en sociedad y el día a día de un determinado grupo de personas. Por ello, los organismos electorales deben ser capaces de implementar aquellos procedimientos que resultarán finalmente los adecuados para garantizar la inclusión de estos grupos de ciudadanos, sea cual fuere su procedencia, en procesos democráticos integradores, que comienzan por supuesto con su participación en la realización de elecciones. Cada caso será pues particular y deberá analizarse en su propio contexto, y es por ello que no hay recetas válidas de aplicación universal, lo cual constituye por supuesto, uno de los principales retos de la administración electoral latinoamericana: analizar el contexto e implementar el modelo que mejor se adapte a cada realidad.

### **REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

1. Aguilar, Luis F. "Gobernanza y gestión pública", Fondo de Cultura Económica, México, 2006.
2. Alcántara, Manuel. "Los Límites de la consolidación democrática en América Latina", en De la reforma y consolidación del sistema político, Manuel Alcántara e Ismael Crespo (editores), Ediciones Universidad Salamanca, Salamanca, 1995.
3. Alvarez, Angel E. "El Consejo Nacional Electoral y los Dilemas de la Competencia Electoral en Venezuela", en América Latina Hoy, Ediciones Universidad de Salamanca, Vol. 51, Abril, 2009.
4. Anduiza, Eva, Crespo, Ismael y Méndez, Mónica. "Metodología de la ciencia política", Cuadernos metodológicos N° 28, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 1999.
5. Ansaldi, Waldo. "A mucho viento, poca vela. Las condiciones sociohistóricas de la democracia en América Latina. Una introducción", en Ansaldi, Waldo: La democracia en América Latina, un barco a la deriva, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2008.
6. Ansaldi, Waldo. "La Democracia en América Latina, un barco a la deriva, tocado en la línea de flotación y con piratas a estribor. Una explicación de larga duración", en Waldo Ansaldi: La democracia en América Latina, un barco a la deriva, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2008.
7. Arismendi, Alfredo A. "Derecho Constitucional", Tomo I, Facultad de Ciencias Jurídicas de la Universidad Central de Venezuela, Caracas, 2002.

8. Arteta, Aurelio. "Tópicos fatales (o las peligrosas perezas de la ciudadanía)", en Democracia, ciudadanía y educación, Rubio Carracedo, José; Rosales, José María y Toscano Méndez Manuel (directores). Colección de Sociedad, Cultura y Educación, Núm. 27, Universidad Internacional de Andalucía, Ediciones AKAL S.A., 2009.
9. Ballón, Eduardo y Rubina, Alberto. "Dilema de la educación electoral en el contexto de las elecciones regionales. Principales lecciones del programa del apoyo al proceso electoral (PAPE)", DFID, Lima, 2001.
10. Barrientos Del Monte, Fernando. "Organismos electorales y la calidad de la democracia en América Latina: un esquema de análisis", Revista de Derecho Electoral, Núm. 10, Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, San José, 2010.
11. Birch, Sarah. "Órganos de gestión electoral y la integridad de las elecciones: evidencia de Europa del Este y la ex Unión Soviética", en: El fraude electoral y la manipulación electoral en las democracias semi-nuevas, Departamento de Gobierno de la Universidad de Essex. Reino Unido, 2008.
12. Bou Valverde, Zetty. "Fortalecimiento de la democracia y compromiso institucional y político del órgano electoral de Costa Rica", en Formación cívico política desde los órganos electorales: las experiencias de México y Costa Rica, Fundación Konrad Adenauer, 2008.
13. Caetano, Gerardo. "Distancias críticas entre ciudadanía e instituciones. Desafíos y transformaciones en las democracias de la América Latina contemporánea", en Ansaldi, Waldo: La democracia en América Latina, un barco a la deriva, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2008.

**El impacto de la administración electoral en la democracia latinoamericana.**

14. Carothers, Thomas. "The End of the Transition Paradigm", en Journal of Democracy 13:1, The Johns Hopkins University Press and the National Endowment for Democracy, 2002.
15. Centro de Asesoría y Promoción Electoral – CAPEL, IIDH. "Temas introductorios". Cuadernos de estudio. Serie Educación y Derechos Humanos., San José, Costa Rica, 1986.
16. Centro de Asesoría y Promoción Electoral – CAPEL, IIDH. "Elecciones, democracia y derechos humanos en las Américas – Balance Analítico 2006", San José, Costa Rica, 2006.
17. Collier, David y Levitsky, Steven. "Democracia con adjetivos: La innovación conceptual en la investigación comparativa", Revista de Estudios sobre el Estado y la Sociedad. N ° 66, Editorial PAIDOS, Madrid, 1998.
18. Cox, Cristián; Jaramillo, Rosario y Reimers, Fernando. "Educar para la ciudadanía y la democracia en las Américas: una agenda para la acción", Banco Interamericano de Desarrollo, 2005.
19. Crespo, Ismael. "¿Hacia dónde van las democracias latinoamericanas?", en De la reforma y consolidación del sistema político, Manuel Alcántara e Ismael Crespo (editores), Ediciones Universidad Salamanca, Salamanca, 1995.
20. Crespo, Ismael y Martínez, Antonia. "La calidad de la democracia en América Latina", en Política y Gobierno en América Latina, Colección de Ciencia Política, Número 19. Valencia, 2005.
21. Da Silveira, Pablo. "Educación cívica: tres paradigmas alternativos", en Democracia, ciudadanía y educación, Rubio Carracedo, José; Rosales,

**El impacto de la administración electoral en la democracia latinoamericana.**

José María y Toscano Méndez Manuel (directores). Colección de Sociedad, Cultura y Educación, Núm. 27, Universidad Internacional de Andalucía, Ediciones AKAL S.A., 2009.

22. Dahl, Robert, 1990. "La Poliarquía. Participación y Oposición". Editorial Tecnos S.A., Madrid, 1989.
23. Diamond, Larry. "Hacia la consolidación democrática". Journal of Democracy, Vol. 5, Núm. 3, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1994.
24. Diamond, Larry. "Elecciones sin democracia. Pensando sobre regímenes híbridos", Journal of Democracy, Vol. 13, Núm. 2, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 2002.
25. Diamond, Larry, Linz, Juan y Lipset, Seymour Martin. "Democracia en los países en desarrollo: América Latina", Vol. 4, Boulder, CO: Lynne Rienner and London: Adamantine Press, Londres, 1989.
26. Eisenstadt, Todd A. "Instituciones Judiciales en un régimen en vías de democratización: solución legal frente a solución extralegal de los conflictos poselectorales en México", Foro Internacional, El Colegio de México, 1999.
27. Eisenstadt, Todd A. "Measuring Electoral Court Failure in Democratizing Mexico", en International Political Science Review / Revue internationale de science politique, Sage Publications, Vol. 23, N° 1, Enero, 2002.
28. Eisenstadt, Todd A. "Courting Democracy in Mexico: Party Strategies and Electoral Institutions", Cambridge University Press, Cambridge, 2004.

**El impacto de la administración electoral en la democracia latinoamericana.**

29. Elklit, Jorgen y Svensson, Palle. "What makes Elections Free and Fair", en Diamond, Larry. Elections without democracy: Thinking about hybrid regimes, en Journal of Democracy, Volumen 13, Número 2, Abril, 2002.
30. Ellner, Steve. "La literatura creciente de la democracia latinoamericana", Revista venezolana de economía y ciencias sociales, Vol. 8, Núm. 1, Caracas, 2002.
31. Fayt, Carlos S. "Derecho Político", Editorial De Palma, N° 9, Buenos Aires, 1993.
32. Fernández Fontenoy, Carlos. "¿Transición, consolidación o construcción de la democracia?", en Revista del Instituto de Defensa Legal, Lima, 2010.
33. Filgueira, Carlos H.; Filgueira, Fernando; Lijtenstein, Sergio y Moraes, Juan Andrés. "Calidad Democrática y Gobernabilidad", en Crespo Martinez, Ismael y Martinez Rodriguez, Antonia: Política y Gobierno en América Latina, colección de Ciencia Política, número 19, Valencia, 2005.
34. Fleischer, David y Barreto, Leonardo. "El impacto de la justicia electoral sobre el sistema político brasileño", Revista América Latina Hoy, Vol. 51, Ediciones Universidad de Salamanca, Salamanca, 2009.
35. Galston, William A. "Liberal purposes. Goods, virtues and diversity in the liberal state", Cambridge University Press, Cambridge, 1991.
36. García, Sandra. "La experiencia del Instituto Federal Electoral de México en la Formación Cívico Política", en Formación cívico política desde los órganos electorales: las experiencias de México y Costa Rica, Fundación Konrad Adenauer, 2008.



**El impacto de la administración electoral en la democracia latinoamericana.**

37. Garretón, Manuel Antonio. "Hacia una nueva era política: estudio sobre las democratizaciones", Fondo de Cultura Económica, México D.F., 1995.
38. Giraldo, Fernando. "La importancia de la organización electoral para la democracia en Colombia". Instituto de Estudios Políticos de la Universidad Autónoma de Bucaramanga, Diciembre, 2000.
39. Gonzáles Roura, Felipe y Otaño Piñero, Jorge. "Proceso electoral y justicia electoral: La organización electoral en la República Argentina. Composición y función de los organismos que la integran", Buenos Aires, 2001.
40. Hartlyn, Jonathan. "Democracia y consolidación en la América Latina contemporánea: pensamiento actual y retos para el futuro", en Democratic Governance & Social Inequality. Joseph S. Tulchin and Amelia Brown editors. Boulder, CO: Lynne Reinner Publishers, Inc., 2002.
41. Hartlyn, Jonathan, McCoy Jennifer. "¿Elecciones libres y justas, es suficiente? Evaluando la manipulación en contextos democratizadores", informe preparado para la reunión anual de la asociación americana de ciencia política, septiembre, 2004.
42. Hartlyn, Jonathan; McCoy, Jennifer y Mustillo, Thomas M. "La importancia de la gobernanza electoral y la calidad de las elecciones en la América Latina contemporánea", en América Latina Hoy, Ediciones Universidad de Salamanca, Vol. 51, Abril, 2009.
43. Hernández, Janeth y Molina, José. "La credibilidad de las elecciones latinoamericanas y sus factores: el efecto de los organismos electorales, el sistema de partidos y las actitudes políticas", Ponencia presentada en el XXI Congreso Internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, Chicago, 24 al 26 de septiembre de 1998.

44. Huntington, Samuel. "La Tercera Ola. Democratización en el Siglo XX tardío". University of Oklahoma Press, Oklahoma, 1993.
45. Huntington, Samuel. "La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX", Editorial Paidós Ibérica, Barcelona, 1994.
46. Informe de la 124 Asamblea de la Unión Interparlamentaria, realizada en la ciudad de Panamá, entre el 15 y el 20 de abril del 2011.
47. Internacional IDEA. Código de conducta de los observadores internacionales, IDEA, Estocolmo, 1997.
48. Internacional IDEA. "Panorama de la relación entre think tanks y partidos políticos en América Latina", Estocolmo, 2009.
49. Karl, Terry. "Dilemas de la democratización en América Latina", en Comparative Politics, Vol., 22, Núm.4, Ciudad Universitaria de Nueva York, Nueva York, 1997.
50. Kline, Keith. "Approaches to Conducting Elections: ¿Why an Electoral Commission?", Informe preparado en el IFES para la presentación a la Asamblea Constitucional de la República de Sudáfrica, Ciudad del Cabo, 1995.
51. Kooiman, Jan (editor). "Modern Governance: New Government-Society Interactions", Londres, SAGE, 1993.
52. Kooiman, Jan. "Governing as Governance", Londres, SAGE, 2003.

**El impacto de la administración electoral en la democracia latinoamericana.**

53. Krennerich, Michael y Zilla, Claudia. "Elecciones y contexto político", en Dieter Nohlen, Daniel Zovatto, Jesús Orozco y José Thompson. (compiladores): Tratado de Derecho Electoral Comparado de America Latina. Fondo de Cultura Económica. México, 2007.
54. Lehoucq, Fabrice. "¿Can parties police themselves?", en Electoral Governance and Democratization, International Political Science Review, 2002, 23 (1).
55. Lehoucq, Fabrice y Molina, Iván. "Stuffing the Ballot Box: Fraud, Electoral Reform and Democratization in Costa Rica", Cambridge University Press, Nueva York, 2002.
56. Levitsky, Steven y Way, Lucan A. "Elecciones sin democracia. El surgimiento del autoritarismo competitivo", Estudios Políticos, N° 24, Medellín, enero-junio, 2004.
57. Linz, Juan. "Una teoría del régimen autoritario. El caso de España", en M. Fraga et. al.: La España de los 70, El Estado y la Política, Vol. III, Moneda y Crédito, Madrid, 1974.
58. Linz, Juan. "Regímenes totalitarios y autoritarios", en F.I. Greenstein y N.W. Polsby (comps.), Handbook of political science, Addison-Wesley, Vol. III, Reading, Massachusetts, 1975.
59. Linz, Juan y Stepan, Alfred. "Problemas de la transición y consolidación democrática en Europa del Sur, América del Sur y Europa Poscomunista", The John University Press, Baltimore, 1996.
60. Linz, Juan y Stepan, Alfred. "Hacia una democracia consolidada", Journal of Democracy. Vol. 7, N° 2, Baltimore, 1996.

**El impacto de la administración electoral en la democracia latinoamericana.**

61. López Pintor, Rafael. "Administración electoral y consolidación democrática", Biblioteca de la Reforma Política N° 6, Asociación Civil Transparencia e IDEA Internacional, Lima, 2004.
62. López Pintor, Rafael. "Electoral Management Bodies as Institutions of Governance", Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2000.
63. López Pintor, Rafael. "Opportunity, scope and method of a handbook on Structuring Electoral Management Bodies (EMBs)", International IDEA, Estocolmo, 2004.
64. Luengo Escalona, Luis Fernando. "El rol de los Tribunales Electorales en la consolidación del sistema democrático". En: Mundo electoral - Electoral Word. Año 1, N° 2. Tribunal Electoral de Panamá – 2008.
65. Manin, Bernard: "Los principios del gobierno representativo", Alianza, Madrid, 1998.
66. Manrique Reyes, Alfredo. "La organización electoral colombiana Hoy. Proyecto Integral para la Modernización del Sistema Electoral Colombiano", Primera edición, Julio, Bogotá, 2005.
67. Martinez, Antonia. "Calidad de la democracia y representación política", Cuadernos para el Diálogo N° 5, Jurado Nacional de Elecciones del Perú, Lima, 2006.
68. Meléndez, Carlos. "La democratización chicha", en Revista del Instituto de Defensa Legal, N° 200, Lima, 2010.

69. Merino, Mauricio. "La Democracia Pendiente y otros Ensayos". Universidad de Las Américas Puebla (UDLAP). Colección de tesis digitales. México. 1993.
70. Morlino, Leonardo. "Democracia y democratización", CEPCOM, México D.F., 2005.
71. Mougán, Juan Carlos. "Hacia una teoría de la educación para una ciudadanía democrática", en Democracia, ciudadanía y educación, Rubio Carracedo, José; Rosales, José María y Toscano Méndez Manuel (directores). Colección de Sociedad, Cultura y Educación, Núm. 27, Universidad Internacional de Andalucía, Ediciones AKAL S.A., 2009.
72. Mozaffar, Shaheen. "Patterns of Electoral Governance in Africa's Emerging Democracies", en International Political Science Review, 23 (1), 2002.
73. Mozaffar, Shaheen y Schedler, Andreas. "The Comparative Study of Electoral Governance – Introduction", en International Political Science Review, pág. 23 (1), 2002.
74. Nohlen, Dieter. "Concepto, importancia y función de las elecciones. En Elecciones y sistemas electorales". Editorial Nueva Sociedad, Caracas, 1995.
75. Nohlen, Dieter. "El contexto hace la diferencia, reformas institucionales y el enfoque histórico-empírico", Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Estudios Jurídicos, Núm. 53, Universidad Nacional Autónoma de México, Primera reimpresión, 2005.

**El impacto de la administración electoral en la democracia latinoamericana.**

76. Nohlen, Dieter. "Justicia Electoral y sus desafíos actuales en América Latina", en Estudios de Justicia Electoral, Tribunal Contencioso Electoral del Ecuador, Quito, 2009.
77. Nohlen, Dieter. "Prólogo", en Dieter Nohlen, Daniel Zovatto, Jesús Orozco y José Thompson. (compiladores): Tratado de Derecho Electoral Comparado de America Latina. Fondo de Cultura Económica. México, 2007.
78. Norris, Pipa. "Electoral Engineering: voting rules and political behavior", Cambridge University Press, Cambridge, 2004.
79. Nunes Bertoldo, Luis Fernando. "Cultura Democrática y Elecciones", en: Revista Elecciones, N° 3, Oficina Nacional de Procesos Electorales, Lima, 2004.
80. Nuñez, Eduardo. "Educación cívica y construcción de ciudadanía: el papel de los organismos electorales", en Formación cívico política desde los órganos electorales: las experiencias de México y Costa Rica, Fundación Konrad Adenauer, 2008.
81. O'Donnell, Guillermo y C. Schmitter, Philippe. "Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies", Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1986.
82. O'Donnell, Guillermo; Schmitter, Philippe C; Whitehead, Lawrence. "Transiciones desde un gobierno autoritario", Vol. 4, Paidós, Buenos Aires, 1988.
83. Osler, Audrey y Starkey, Hugh. "Estudio acerca de los avances en educación cívica en los sistemas educativos: prácticas de calidad en países

**El impacto de la administración electoral en la democracia latinoamericana.**

industrializados”, Informe preparado para el Banco Interamericano de Desarrollo, Diciembre, 2004.

84. Oszlak, Oscar. “El estado democrático en América Latina. Hacia el desarrollo de líneas de investigación”, Revista Nueva Sociedad, N° 210. Caracas, 2007
85. Pastor Albaladejo, Gema. “Calidad de la democracia y Administración Electoral”. Ponencia presentada en el IX Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración (AECPA). Repensar la democracia: inclusión y diversidad, Málaga, Septiembre 2009.
86. Pastor, Robert A. “El rol de la administración electoral en transiciones democráticas: implicaciones para una política y una investigación”. Revista Democratización, Vol. 6, Núm. 4, Frank Cass, Londres, 1999.
87. Peña, Javier. “El retorno de la virtud cívica”, en Democracia, ciudadanía y educación. Rubio Carracedo, José; Rosales, José María y Toscano Méndez Manuel (directores). Colección de Sociedad, Cultura y Educación, Núm. 27, Universidad Internacional de Andalucía, Ediciones AKAL S.A., 2009.
88. Pérez-Liñán, Anibal. “Instituciones, coaliciones callejeras e inestabilidad política: perspectivas teóricas sobre las crisis presidenciales”, América Latina Hoy, Núm. 49, Universidad de Salamanca, Salamanca, 2008.
89. Picado León, Hugo. “Diseño y transformación de la gobernanza electoral en Costa Rica”, en América Latina Hoy, Ediciones Universidad de Salamanca, Vol. 51, Abril, 2009.
90. Pierre, Jan. “Debating Governance”, Oxford University Press, Oxford, 2000.

**El impacto de la administración electoral en la democracia latinoamericana.**

91. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD. “La Democracia en América Latina, Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos”, Buenos Aires, 2004.
92. Prialé, Maria Angela. “La democracia y el sistema educativo”, en Cuadernos para el Diálogo, Jurado Nacional de Elecciones, Núm. 1, Lima, 2006.
93. Przeworski, Adam. “Algunos problemas en el estudio de la transición hacia la democracia”, en O’ Donnell Guillermo, Schmitter Philippe C. y Whitehead Laurence (comps.): Transiciones desde un Gobierno Autoritario, Tomo 3. Perspectivas Comparadas, Editorial Paidós, Buenos Aires, 1988.
94. Putnam, Robert D. “Sólo en la bolera. Colapso y resurgimiento de la sociedad norteamericana”, trad. J.Gil Arista, Barcelona, Círculo de Lectores-Galaxia, Gutenberg, 2002.
95. Rama, German W. “Los retos educativos”, en Política y Gobierno en América Latina, Crespo Ismael y Martínez Antonia (editores), Tirant Lo Blanch, Valencia, 2005.
96. Ramos M., Eira. “Democracia de la tercera ola en América Latina y el papel de la OEA”, en Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura, Vol. VIII, N° 1, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 2002.
97. Reimers, Fernando. “Educación para la ciudadanía democrática en América Latina”. Presentación realizada en la Organización de Estados Iberoamericanos, en Madrid, el 14 de noviembre del 2007.
98. Rojas Aravena, Francisco. “Democracia y gobernabilidad en América Latina”, en: Papeles de Cuestiones Internacionales, FLACSO, Madrid, 2004.



99. Rubio Carracedo, José. "Democracia", en Cuadernos para el Diálogo, Jurado Nacional de Elecciones, Núm. 9, Lima, 2006.
100. Rubio Carracedo, José; Rosales, José María y Toscano Méndez Manuel. "Democracia, ciudadanía y educación", Colección de Sociedad, Cultura y Educación, Núm. 27, Universidad Internacional de Andalucía, Ediciones AKAL S.A., 2009.
101. Santolaya, Pablo. "Administraciones Públicas y Constitución. La Administración Electoral", Administraciones Públicas y Constitución, INAP, Madrid, 1998.
102. Sartori, Giovanni. "¿Qué es la democracia?", Nueva edición revisada y ampliada, Taurus, Madrid, 2007.
103. Sartori, Giovanni. "La democracia en 30 lecciones", Taurus, Montevideo, 2009.
104. Schedler, Andreas, 2003. "Democratización por la vía electoral", en International Political Science Review, Vol. 31 Núm. 1, California, 2002.
105. Schedler, Andreas. "Elecciones sin democracia: el menú de la manipulación electoral". Estudios Políticos, Número 4, Medellín, 2004.
106. Schedler, Andreas. "Incertidumbre institucional e inferencias de imparcialidad: el caso del Instituto Federal Electoral", en Política y Gobierno, Vol. 7, Núm. 2, México D.F., 2000.

**El impacto de la administración electoral en la democracia latinoamericana.**

107. Schedler, Andreas. "La incertidumbre institucional y las fronteras borrosas de la transición y consolidación democráticas", en Revista de Estudios Sociológicos, Vol. 12, Núm. 1, México D.F., 2004.
108. Schedler, Andreas. "Inconsistencias contaminantes: gobernación electoral y conflicto poselectoral en las elecciones presidenciales del 2006 en México", en América Latina Hoy, Ediciones Universidad de Salamanca, Vol. 51, Salamanca, 2009.
109. Schedler, Andreas. "Percepciones públicas de fraude electoral en México", Perfiles Latinoamericanos Revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México, Núm. 14, México D.F., 1999.
110. Schumpeter, Joseph. "Capitalismo, socialismo y democracia". Orbis Hypamerica, Vol. 1, Londres, 1983.
111. Stepan, Alfred. "Camino hacia la redemocratización", en Philippe C. Schmitter y [Lawrence](#) Whitehead (Comps.) Transiciones desde un Gobierno Autoritario, Vol. 3, Paidós, Buenos Aires, 1988.
112. Thompson, Joseph y Cuellar, Roberto. "La organización electoral en América Latina. Situación, perspectivas y comparación con otras experiencias", en Foro internacional, Bogotá, Colombia, 2006.
113. Thompson, Joseph. "La educación electoral y para la democracia en América Latina. Del Estado Actual a las perspectivas de futuro", en Revista de Derecho Electoral, N°4, Jurado Nacional de Elecciones, Lima, 2010.
114. Tibbitts, Felisa y Torney-Purta, Judith. "Educación ciudadana en América Latina, preparándose para el futuro", en Villegas-Reimers, Civic

**El impacto de la administración electoral en la democracia latinoamericana.**

Education in the School Systems of Latin America and the Caribbean, Washington D.C., 1994.

115. Unión Interparlamentaria. "Free and fair elections", Mesa redonda internacional sobre Elecciones Estándar, Génova, 2005.
116. Urruty Navatta, Carlos Alberto. "El régimen electoral uruguayo", en: Revista de Derecho Electoral, Tribunal Supremo de Elecciones, N° 4, San José, 2007.
117. Velasco, Jose Luis. "Democratización y conflictos distributivos en América Latina", en Ansaldi, Waldo: La democracia en América Latina, un barco a la deriva, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2008.
118. Vergara, Alberto. "Ni amnésicos ni irracionales: las elecciones peruanas de 2006 en perspectiva histórica", Solar, Lima, 2008.
119. Victoriano Serrano, Felipe. "Estado, golpes de Estado y militarización en América Latina: una reflexión histórico política", en Revista Argumentos, Vol. 23, Número 64, Universidad Autónoma Metropolitana, México D.F., 2010.
120. Zovatto, Daniel. "Dinero y política en América Latina: una visión comparada", IDEA Internacional y Asociación Civil Transparencia, Lima, 2003.
121. Zovatto, Daniel. "Rally Electoral – Balance Electoral Latinoamericano Noviembre 2005 – Diciembre 2006", versión especial que se presentó para el Seminario "Las Elecciones Presidenciales en América Latina", organizado por la Escuela Electoral del Jurado Nacional de Elecciones del Perú, realizado el 27 de agosto del 2007, en la Universidad de Lima, Perú.

122. Zovatto, Daniel y Orozco, Jesús. "Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007: Lectura Regional Comparada". México – UNAM, 2007.

**EN INTERNET:**

1. Asamblea Constituyente de Ecuador. "El caso de Ecuador sobre la constitución de dos órganos electorales". Disponible en <http://www.asambleaconstituyente.gov.ec/>
2. Centro para el desarrollo internacional y manejo de conflictos. Universidad de Maryland. Disponible en <http://www.cidcm.umd.edu/polity/index.html/>
3. Constitución Política de Argentina (1994). Disponible en <http://www.bibliojuridica.org/libros/5/2144/46.pdf>
4. Constitución Política de Bolivia (2009). Disponible en <http://bolivia.infoleyes.com/shownorm.php?id=469>
5. Constitución Política de Brasil (1988). Disponible en <http://es.scribd.com/doc/22855/Constitucion-de-Brasil>
6. Constitución Política de Colombia (1991). Disponible en <http://www.banrep.gov.co/regimen/resoluciones/cp91.pdf>
7. Constitución Política de Chile (actualizada en 2009). Disponible en [http://www.camara.cl/camara/media/docs/constitucion\\_politica\\_2009.pdf](http://www.camara.cl/camara/media/docs/constitucion_politica_2009.pdf)
8. Constitución Política de Costa Rica (1949). Disponible en <http://www.cendeisss.sa.cr/etica/ConstitucionPolitica.pdf>

**El impacto de la administración electoral en la democracia latinoamericana.**

9. Constitución Política de Ecuador (2008). Disponible en <http://www.ecuanex.net.ec/constitucion/indice.html>
10. Constitución Política de Guatemala (1985). Disponible en <http://www.quetzalnet.com/Constitucion.html>
11. Constitución Política de Honduras (1982). Disponible en <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Honduras/hond05.html>
12. Constitución Política de Nicaragua y reformas. Disponible en <http://www.infocoop.gob.ni/images/Documentos/NormasJuridicas//Constitucion%20Politica%20de%20Nicaragua.pdf>
13. Constitución Política de Panamá (2004). Disponible en <http://www.epasa.com/constitucion/constitucion.pdf>
14. Constitución de Paraguay (1992). Disponible en <http://www.constitution.org/cons/paraguay.htm>
15. Constitución Política de Perú (1993). Disponible en <http://www.tc.gob.pe/legconperu/constitucion.html>
16. Constitución Política de República Dominicana (2010). Disponible en <http://www.bibliotecasvirtuales.com/biblioteca/constituciones/Dominicana/index.asp>
17. Constitución Política de Venezuela (1999). Disponible en [http://www.cne.gob.ve/web/normativa\\_electoral/constitucion/indice.php](http://www.cne.gob.ve/web/normativa_electoral/constitucion/indice.php)
18. Constitución Política de Uruguay (1997). Disponible en <http://www.rau.edu.uy/uruguay/const97-1.6.htm>
19. Córdova Vianello, Lorenzo. "La Reforma Electoral y el cambio político en México", Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México DF., 2010. Disponible en <http://www.bibliojuridica.org/libros/6/2527/17.pdf>

**El impacto de la administración electoral en la democracia latinoamericana.**

20. Electoral Management Design – The International IDEA Handbook. IDEA Internacional, Estocolmo, 2006. Disponible en <http://www.idea.int/publications/emd/index.cfm>
21. Elklit, Jorgen y Reynolds, Andrew. “El impacto de la administración electoral en la legitimidad de las democracias emergentes: una nueva agenda de investigación”. Working paper #281, Septiembre, 2000. Disponible en <http://www.nd.edu/~kellogg/publications/workingpapers/WPS/281.pdf>
22. Freedom House. Disponible en <http://www.freedomhouse.org/>
23. Fundación Konrad Adenauer y Polilat. Índice de desarrollo democrático. Disponible en <http://www.polilat.com/>
24. Guy S. Goodwin-Gill. “Elecciones libres y justas”, Unión Interparlamentaria, Oxford, Diciembre, 2005. Ver en <http://www.ipu.org/PDF/publications/Free&Fair06-s.pdf>
25. Hernández Becerra, Augusto. “Organismos electorales”. Disponible en [http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red\\_diccionario/organismos%20electorales.htm](http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red_diccionario/organismos%20electorales.htm)
26. Infolatam. “Golpes de estado en Latinoamérica, el regreso de un viejo conocido”, artículo publicado en la página web [www.infolatam.com](http://www.infolatam.com), el 28 de junio del 2009.
27. Informe del Latinobarómetro, años 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009 y 2010. Disponible en <http://www.latinobarometro.org/>

**El impacto de la administración electoral en la democracia latinoamericana.**

28. Instituto Interamericano de Derechos Humanos – Centro de Asesoría y Promoción Electoral. Diccionario de Derecho Electoral. Disponible en <http://www.iidh.ed.cr/capel/index.htm>
29. International Association for the Evaluation of Education Achievement. Ver en <http://www.iea.nl>.
30. Legislación electoral latinoamericana. Disponible en <http://www.iidh.ed.cr/capel/>
31. López Pintor, Rafael y Gratschew, María. “Voter Turnout since 1945 – A global report”, IDEA Internacional, Estocolmo, 2002, págs. 7-8. Disponible en <http://www.idea.int/vt/introduction.cfm>
32. Ministerio del Interior de Argentina. Disponible en <http://votemos.educ.ar>.
33. Nohlen, Dieter. “Participación política en nuevas y viejas democracias”, en Rafael López Pintor y María Gratschew. Voter Turnout since 1945 – A global report. Disponible en <http://www.idea.int/vt/introduction.cfm>
34. Nohlen, Dieter, Fernandez Baeza, Mario. “Elecciones”. Disponible en <http://www.mercaba.org/FICHAS/Capel/elecciones.htm>
35. Proyecto Ace – Red de Conocimientos Electorales, cuya información puede encontrarse en [www.aceproject.org](http://www.aceproject.org)
36. Sobrado, Luis Antonio. “Los organismos electorales: autonomía, formación electoral y democracia. Revista de Derecho Electoral”. San José, Costa Rica, 2008. Disponible en <http://www.tse.go.cr/revista/art/6/SOBRADO.pdf>
37. Tamara, Ernesto. “Fernando Lugo continúa al frente de las encuestas: Un obispo camino a ser presidente”, Revista Liberación, publicación 21 de

marzo del 2008. Disponible en  
<http://www.liberacion.press.se/anteriores/080321/notas/paraguay.htm>

38. The Economist. Tabla de la democracia. Disponible en <http://www.eiu.com>.
39. Torney-Purta, Judith y Amadeo, Jo-Ann. "Fortalecimiento de la democracia en las Américas a través de la educación cívica: un análisis empírico que destaca las opiniones de los estudiantes y los maestros", Organización de los Estados Americanos, Washington D.C., 2004. Disponible en [www.oas.org/udse/espanol2004/educacion\\_civica.pdf](http://www.oas.org/udse/espanol2004/educacion_civica.pdf)
40. Tribunal Superior de Justicia Electoral de Paraguay. Disponible en <http://www.tsje.gov.py/>
41. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México. Disponible en <http://www.trife.gob.mx/>
42. Urruty, Carlos Alberto. "La importancia de los Organismos Electorales", Revista de Derecho Electoral, N° 3, Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, San José. Disponible en: [http://www.tse.go.cr/revista/art/3/urruty\\_navatta.pdf](http://www.tse.go.cr/revista/art/3/urruty_navatta.pdf)
43. Vargas, David. "Elecciones – Paraguay: Cayó el Partido Colorado", Asunción, publicación del 20 de abril del 2008. Disponible en <http://ipsnoticias.net/nota.asp?idnews=88147>
44. Zovatto, Daniel y Ramírez Zambonini, Alberto. Presentación de la Declaración de Asunción, IDEA Internacional, Revista Electrónica Paraná Eleitoral, Curitiba, 2000. Disponible en [http://www.paranaeleitoral.gov.br/artigo\\_impresso.php?cod\\_texto=133](http://www.paranaeleitoral.gov.br/artigo_impresso.php?cod_texto=133)



**El impacto de la administración electoral en la democracia latinoamericana.**

# **ANEXOS**

**Doctorado en Gobierno y Administración Pública**

**Cuadro N° 12: Países y modelos de administración electoral.**

PAIS	MODELO DE ADMINISTRACION ELECTORAL
ARGELIA	GOBERNAMENTAL
ANGUILA	GOBERNAMENTAL
ARUBA	GOBERNAMENTAL
AUSTRIA	GOBERNAMENTAL
BAHRAIN	GOBERNAMENTAL
BELGICA	GOBERNAMENTAL
BERMUDA	GOBERNAMENTAL
ISLAS VIRGENES	GOBERNAMENTAL
ISLAS CAIMÁN	GOBERNAMENTAL
ISLAS COOK	GOBERNAMENTAL
CHIPRE (GRIEGO)	GOBERNAMENTAL
CHIPRE (TURCO)	GOBERNAMENTAL
REPUBLICA CHECA	GOBERNAMENTAL
DINAMARCA	GOBERNAMENTAL
EGIPTO	GOBERNAMENTAL
ISLAS FALKLAND	GOBERNAMENTAL
FINLANDIA	GOBERNAMENTAL
ALEMANIA	GOBERNAMENTAL
GIBRALTAR	GOBERNAMENTAL
GRECIA	GOBERNAMENTAL
GRANADA	GOBERNAMENTAL
IRAN	GOBERNAMENTAL
IRLANDA	GOBERNAMENTAL
ITALIA	GOBERNAMENTAL
JORDANIA	GOBERNAMENTAL
REPUBLICA POPULAR DE COREA	GOBERNAMENTAL
KUWAIT	GOBERNAMENTAL
LIBANO	GOBERNAMENTAL
LUXEMBURGO	GOBERNAMENTAL
ISLA DE MAN	GOBERNAMENTAL
ISLAS MARSHALL	GOBERNAMENTAL
MICRONESIA	GOBERNAMENTAL
MONSERRAT	GOBERNAMENTAL
MARRUECOS	GOBERNAMENTAL
NAURU	GOBERNAMENTAL
ANTILLAS HOLANDESES	GOBERNAMENTAL
NUEVA ZELANDA	GOBERNAMENTAL
NIUE	GOBERNAMENTAL
NORUEGA	GOBERNAMENTAL
OMAN	GOBERNAMENTAL
ISLAS PITCAIRN	GOBERNAMENTAL
SANTA ELENA	GOBERNAMENTAL
SAN MARINO	GOBERNAMENTAL
SANTO TOME Y PRINCIPE	GOBERNAMENTAL

**El impacto de la administración electoral en la democracia latinoamericana.**

SINGAPUR	GUBERNAMENTAL
SRI LANKA	GUBERNAMENTAL
SUECIA	GUBERNAMENTAL
SUIZA	GUBERNAMENTAL
SIRIA	GUBERNAMENTAL
TONGA	GUBERNAMENTAL
TUNICIA	GUBERNAMENTAL
ISLAS TURCOS Y CAICOS	GUBERNAMENTAL
TUVALU	GUBERNAMENTAL
UK	GUBERNAMENTAL
USA	GUBERNAMENTAL
VIETNAM	GUBERNAMENTAL
AFGANISTAN	INDEPENDIENTE
ALBANIA	INDEPENDIENTE
ANGOLA	INDEPENDIENTE
ANTIGUA Y BARBUDA	INDEPENDIENTE
ARMENIA	INDEPENDIENTE
AUSTRALIA	INDEPENDIENTE
AZERBAIJAN	INDEPENDIENTE
BAHAMAS	INDEPENDIENTE
BANGLADESH	INDEPENDIENTE
BARBADOS	INDEPENDIENTE
BELARUS	INDEPENDIENTE
BENIN	INDEPENDIENTE
BHUTAN	INDEPENDIENTE
BOLIVIA	INDEPENDIENTE
BOSNIA Y HERZEGOVINA	INDEPENDIENTE
BOTSWANA	INDEPENDIENTE
BRASIL	INDEPENDIENTE
BULGARIA	INDEPENDIENTE
BURKINA FASO	INDEPENDIENTE
CAMBOYA	INDEPENDIENTE
CANADA	INDEPENDIENTE
CHILE	INDEPENDIENTE
COLOMBIA	INDEPENDIENTE
COMORES	INDEPENDIENTE
REPUBLICA DEMOCRATICA DEL CONGO	INDEPENDIENTE
COSTA RICA	INDEPENDIENTE
CROACIA	INDEPENDIENTE
DOMINICA	INDEPENDIENTE
REPUBLICA DOMINICANA	INDEPENDIENTE
ECUADOR	INDEPENDIENTE
EL SALVADOR	INDEPENDIENTE
ERITREA	INDEPENDIENTE
ESTONIA	INDEPENDIENTE
ETIOPIA	INDEPENDIENTE
FIJI	INDEPENDIENTE
GAMBIA	INDEPENDIENTE
GEORGIA	INDEPENDIENTE

**El impacto de la administración electoral en la democracia latinoamericana.**

GHANA	INDEPENDIENTE
GUATEMALA	INDEPENDIENTE
GUERNSEY	INDEPENDIENTE
GUINEA (CONAKRY)	INDEPENDIENTE
GUINEA – BISSAU	INDEPENDIENTE
GUYANA	INDEPENDIENTE
HAITI	INDEPENDIENTE
HONDURAS	INDEPENDIENTE
INDIA	INDEPENDIENTE
INDONESIA	INDEPENDIENTE
IRAQ	INDEPENDIENTE
ISRAEL	INDEPENDIENTE
JAMAICA	INDEPENDIENTE
JERSEY	INDEPENDIENTE
KASAJISTÁN	INDEPENDIENTE
KENYA	INDEPENDIENTE
KIRIBATI	INDEPENDIENTE
REPUBLICA DE COREA	INDEPENDIENTE
KIRGUISTAN	INDEPENDIENTE
LETONIA	INDEPENDIENTE
LESOTHO	INDEPENDIENTE
LIBERIA	INDEPENDIENTE
LIECHTENSTEIN	INDEPENDIENTE
LITUANIA	INDEPENDIENTE
MACEDONIA	INDEPENDIENTE
MALAWI	INDEPENDIENTE
MALAYSIA	INDEPENDIENTE
MALTA	INDEPENDIENTE
MAURITANIA	INDEPENDIENTE
MAURICIO	INDEPENDIENTE
MEXICO	INDEPENDIENTE
MOLDAVIA	INDEPENDIENTE
MONGOLIA	INDEPENDIENTE
MONTENEGRO	INDEPENDIENTE
MOZAMBIQUE	INDEPENDIENTE
NAMIBIA	INDEPENDIENTE
NEPAL	INDEPENDIENTE
NICARAGUA	INDEPENDIENTE
NIGER	INDEPENDIENTE
NIGERIA	INDEPENDIENTE
PAQUISTÁN	INDEPENDIENTE
PALAU	INDEPENDIENTE
PALESTINA	INDEPENDIENTE
PANAMA	INDEPENDIENTE
PAPUA NUEVA GUINEA	INDEPENDIENTE
PARAGUAY	INDEPENDIENTE
PERU	INDEPENDIENTE
FILIPINAS	INDEPENDIENTE
POLONIA	INDEPENDIENTE

**El impacto de la administración electoral en la democracia latinoamericana.**

RUMANIA	INDEPENDIENTE
FEDERACION RUSA	INDEPENDIENTE
RUANDA	INDEPENDIENTE
SAN CRISTOBAL Y NIEVES	INDEPENDIENTE
SANTA LUCIA	INDEPENDIENTE
SAN VICENTE Y LAS GRANADINAS	INDEPENDIENTE
SAMOA	INDEPENDIENTE
SERBIA	INDEPENDIENTE
SEYCHELLES	INDEPENDIENTE
SIERRA LEONA	INDEPENDIENTE
ESLOVENIA	INDEPENDIENTE
ISLAS SALOMON	INDEPENDIENTE
SOMALIA	INDEPENDIENTE
SUDAFRICA	INDEPENDIENTE
SUDAN	INDEPENDIENTE
SURINAM	INDEPENDIENTE
SUAZILANDIA	INDEPENDIENTE
TAIWAN	INDEPENDIENTE
TAYIKUISTAN	INDEPENDIENTE
TANZANIA	INDEPENDIENTE
TAILANDIA	INDEPENDIENTE
TRINIDAD Y TOBAGO	INDEPENDIENTE
TURQUIA	INDEPENDIENTE
TURKMENISTAN	INDEPENDIENTE
UGANDA	INDEPENDIENTE
UCRANIA	INDEPENDIENTE
URUGUAY	INDEPENDIENTE
UZBEQUISTAN	INDEPENDIENTE
VANUATU	INDEPENDIENTE
VENEZUELA	INDEPENDIENTE
YEMEN	INDEPENDIENTE
ZAMBIA	INDEPENDIENTE
ZIMBABWE	INDEPENDIENTE
ANDORRA	MIXTO
ARGENTINA	MIXTO
BELIZE	MIXTO
BURUNDI	MIXTO
CAMERUN	MIXTO
CABO VERDE	MIXTO
REPUBLICA CENTROAFRICANA	MIXTO
CHAD	MIXTO
CONGO (BRAZAVILLE)	MIXTO
COSTA DE MARFIL	MIXTO
CUBA	MIXTO
DJIBOUTI	MIXTO
GUINEA ECUATORIAL	MIXTO
FRANCIA	MIXTO
GABON	MIXTO
HUNGRIA	MIXTO

**El impacto de la administración electoral en la democracia latinoamericana.**

ISLANDIA	MIXTO
JAPON	MIXTO
LAOS	MIXTO
MADAGASCAR	MIXTO
MALDIVAS	MIXTO
MALI	MIXTO
MONACO	MIXTO
PAISES BAJOS	MIXTO
PORTUGAL	MIXTO
SENEGAL	MIXTO
ESLOVAQUIA	MIXTO
ESPAÑA	MIXTO
TIMOR ORIENTAL	MIXTO
TOGO	MIXTO
TOKELAU	MIXTO
BRUNEI	No existe
BIRMANIA	No existe
CHINA	No existe
VATICANO	No existe
LIBIA	No existe
QATAR	No existe
ARABIA SAUDI	No existe
EMIRATOS ARABES UNIDOS	No existe

**Fuente: Manual de IDEA INTERNACIONAL (2006) y Proyecto ACE Sede Perú.**

**El impacto de la administración electoral en la democracia latinoamericana.**

**Doctorado en Gobierno y Administración Pública**

**Cuadro N°20: Análisis comparado acerca de la celeridad de los organismos electorales.**

PAIS	Escrutinio	Se contemplan plazos para el recuento de votos	Se contemplan plazos para la transmisión y oficialización de resultados	Órgano encargado de proclamar resultados	Fuente
<b>Argentina</b>	<p>El presidente del comicio, auxiliado por los suplentes, con vigilancia policial o militar en el acceso y ante la sola presencia de los fiscales acreditados, apoderados y candidatos que lo soliciten, hará el escrutinio ajustándose al siguiente procedimiento:</p> <p>-Abrirá la urna, de la que extraerá todos los sobres y los contará confrontando su número con el de los sufragantes consignados al pie de la lista electoral.</p> <p>- Examinará los sobres, separando los que estén en forma legal y los que correspondan a votos impugnados.</p> <p>- Practicadas tales operaciones procederá a la apertura de los sobres y la separación de los votos para realizar el recuento.</p>	SI	<p>SI</p> <p>Después de finalizado el cómputo final (art.120) o después de resueltas las protestas contra el escrutinio (art. 121).</p>	La Asamblea Legislativa proclama al Presidente y vicepresidente de la nación.	Arts. 101 al 106 del Código Electoral Nacional.
<b>Bolivia</b>  <b>Doctorado en Gobierno y Administración Pública</b>	<p>Concluida la votación, el Jurado Electoral realizará el escrutinio y lugar en el que se instaló la Mesa de Sufragio, en acto público en presencia de las delegadas o</p>	SI	<p>SI</p> <p>En un plazo no mayor de 06 días, proclamará los resultados nacionales.</p>	El Tribunal Supremo Electoral.	Arts. 169,170, 174 de la Ley 026 Régimen Electoral.



**El impacto de la administración electoral en la democracia latinoamericana.**

	delegados de las organizaciones políticas, electoras y electores, y miembros de las misiones de acompañamiento electoral que deseen asistir.				
<b>Brasil</b>	<p>El cierre de la votación se produce a las 17:00 del día de la elección, dándose inicio al escrutinio. Antes de abrir cada urna a la Junta determinará si:</p> <p>I - existe evidencia de violación de la urna;  II - la mesa ha sido legalmente constituida;  III - las hojas utilizadas en la votación son auténticas.</p>	<p>SI</p> <p>La ley regula las normas para impugnar los resultados electorales, los cuales son resueltos en un plazo de 48 horas después de recibidos por el Tribunal.</p>	<p>SI</p> <p>Inmediatamente después de concluidos los escrutinios, luego de haber resuelto las impugnaciones. Hay que tener en cuenta que en Brasil opera el voto electrónico.</p>	Tribunal Electoral. Superior	Art. 165 del Código Electoral.
<b>Colombia</b>	<p>Inmediatamente después de cerrada la votación, uno de los miembros del jurado leerá en alta voz el número total de sufragantes, el que se hará constar en el acta de escrutinio y en el registro general de votantes.</p> <p>Practicadas estas diligencias, se abrirá públicamente la urna en que fueron depositados los sobres y uno de los jurados los contará uno a uno; si hubiere un número mayor que el de ciudadanos que sufragaron, se introducirán de nuevo en la urna y después de moverlos para alterar su colocación, se sacarán a la suerte tantos sobres cuantos sean los excedentes y sin abrirlos se quemarán inmediatamente.</p>	<p>SI</p> <p>La Registraduría fija los tiempos para resolver las reclamaciones existentes.</p>	<p>SI</p> <p>Inmediatamente después de concluidos los escrutinios.</p>	El Consejo Nacional Electoral es el encargado de hacer el escrutinio presidencial, publicar los resultados en el acto y expedir las credenciales.	Arts. 7, 191, 192, 193 del Código Electoral.
<b>Costa Rica</b>	La recepción de votos terminará a las dieciocho horas y, acto continuo, con la asistencia de un Fiscal de cada partido, si los	<p>SI</p> <p>El escrutinio deberá estar concluido dentro de los treinta días siguientes a la fecha de la votación, con</p>	<p>SI</p> <p>Después de fijado el total de votos que corresponden</p>	El Tribunal Supremo de Elecciones tiene la función de comunicar la declaratoria de elección	Art. 133 del Código Electoral

**El impacto de la administración electoral en la democracia latinoamericana.**

	hubiere, la Junta procederá a realizar el conteo de votos correspondiente (se detalla el procedimiento en el Art. 121 del Código Electoral).	respecto de la Presidencia y las Vicepresidencias de la República, y dentro de los sesenta días siguientes a la fecha de la votación en los otros cargos de elección popular.	a cada partido.	a los candidatos electos.	
<b>Chile</b>	<p>Cerrada la votación, se procederá a practicar el escrutinio en el mismo lugar en que la Mesa hubiere funcionado, en presencia del público y de los apoderados y candidatos presentes.</p> <p>Si hubiere que practicar más de un escrutinio, primero se realizará el de plebiscito, luego el de Presidente de la República, posteriormente el de Senadores y, por último, el de Diputados.</p> <p>En tal caso, las cédulas se separarán de acuerdo con el comicio a que se refieran y mientras se procede al escrutinio de un tipo, las restantes se guardarán en la urna.</p>	<p>SI</p> <p>Tratándose de la elección de Presidente de la República, las solicitudes de rectificaciones de escrutinios y las reclamaciones de nulidad se interpondrán directamente ante el Tribunal Calificador de Elecciones, dentro de los seis días siguientes a la fecha de la respectiva votación, acompañándose en el mismo acto los antecedentes en que aquéllas se fundaren. Dentro del plazo de dos días, contados desde la fecha del respectivo reclamo o solicitud, se rendirán ante el Tribunal las informaciones y contra informaciones que se produzcan. El Tribunal conocerá, adoptará las medidas para mejor resolver y emitirá su fallo a más tardar el decimocuarto día posterior al de la votación. En todo caso, dicho fallo no será susceptible de recurso alguno.</p>	<p>SI</p> <p>Al sexto día siguiente a la elección, pudiendo emitirse esta información con anterioridad.</p>	El Tribunal Calificador de Elecciones proclama a quienes resulten electos en el nivel nacional y comunal o el resultado del plebiscito. La proclamación del Presidente electo se comunica al presidente del Senado; la de senadores y diputados, a los presidentes de las respectivas Cámaras.	Arts. 96 al 99 de la Ley Orgánica Constitucional Sobre Votaciones Populares y Escrutinio.

**El impacto de la administración electoral en la democracia latinoamericana.**

<b>Ecuador</b>	Una vez terminado el sufragio, se iniciará de manera inmediata el escrutinio en la Junta Receptora del Voto empleando para ello el tiempo que fuere necesario hasta concluirlo. El escrutinio de la Junta Receptora del Voto, dependiendo de la elección convocada, se efectuará en primer lugar para las candidaturas unipersonales y, en segundo lugar, para las pluripersonales.	No	Si En un plazo de diez días contados desde que se realizaron las elecciones.	El Tribunal Supremo Electoral es el encargado de proclamar los resultados.	Arts. 124 al 127, Art. 141 de la Ley Orgánica de Elecciones.
<b>El Salvador</b>	Terminada la votación y en el lugar de la misma, los miembros de las Juntas Receptoras de Votos con la presencia de los Vigilantes de los Partidos Políticos o Coaliciones contendientes, levantarán el acta de cierre y escrutinio  El Tribunal está obligado a iniciar el escrutinio final a más tardar dentro de las cuarenta y ocho horas de haberse cerrado la votación y a finalizarlo con la prontitud posible. En todo caso, el Tribunal deberá informar por todos los medios posibles, los resultados electorales tomando como base las actas originales de las Juntas Receptoras de Votos, en la medida que éstas sean recibidas por cualquiera de las vías señaladas por este Código, antes del inicio del escrutinio final.	No	Si Dentro del término de ochos días, contados a partir de la fecha en que se declararon firme los resultados de la elecciones.	Al Tribunal Supremo Electoral le corresponde declarar los resultados del escrutinio definitivo de las elecciones presidenciales.	Art. 79 del Código Electoral.
<b>Guatemala</b>	Cerrada la votación, los miembros de la Junta Receptora de Votos procederán a la apertura de las	Si Durante las cuarenta y ocho horas siguientes a la elección la Junta	Si Después de 08 días máximos de	El Tribunal Supremo Electoral proclama al Presidente y	Arts. 237 y 245 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos.

**El impacto de la administración electoral en la democracia latinoamericana.**

	urnas y al escrutinio de votos, comprobando que coinciden con el número de votantes, y en su caso, consignando en el acta cualquier diferencia; luego, se procederá a contar los votos emitidos a favor de cada planilla, los votos que se encuentren en blanco y los votos nulos.	recibirá las protestas y reclamaciones que versan sobre vicios en la constitución y funcionamiento de las mesas. Transcurrido ese lapso no se admitirá reclamación alguna.  Vencido el plazo del artículo 110, la Junta Electoral Nacional realizará el escrutinio definitivo, el que deberá quedar concluido en el menor tiempo posible. A tal efecto se habilitarán días y horas necesarios para que la tarea no tenga interrupción. En el caso de la elección del Presidente y Vicepresidente de la Nación lo realizará en un plazo no mayor de diez (10) días corridos.	realizada la elección.	vicepresidente. Las Juntas Electorales Departamentales y la del Distrito Metropolitano lo hacen en el nivel comunal.	
<b>Honduras</b>	El Escrutinio General consiste en el análisis, verificación y suma de los resultados contenidos en el Acta de Cierre de cada Mesa Electoral Receptora. El Tribunal Supremo Electoral elaborará el informe final con los resultados obtenidos en la totalidad de las Mesas Electorales Receptoras. El Escrutinio General será realizado por el Tribunal Supremo Electoral, pudiendo auxiliarse de los Partidos Políticos participantes.	No	SI A más tardar treinta (30) días-calendario después de efectuadas las elecciones.	Tribunal Supremo Electoral es el encargado de proclamar los resultados.	Arts. 189 y 198 de la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas.
<b>México</b>	Una vez cerrada la votación y llenado y firmado el apartado correspondiente del acta de la jornada electoral, los integrantes de la mesa directiva procederán al escrutinio y cómputo de los votos sufragados en la casilla.  El escrutinio y cómputo es el procedimiento por el cual los	SI	SI Después de 04 días máximos de realizada la elección.	El Instituto Federal Electoral es el encargado de proclamar los resultados.	Arts. 274, 276, 279, 280 Y 282 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE).

**El impacto de la administración electoral en la democracia latinoamericana.**

	<p>integrantes de cada una de las mesas directivas de casilla, determinan:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- El número de electores que votó en la casilla;</li> <li>- El número de votos emitidos en favor de cada uno de los partidos políticos o candidatos;</li> <li>- El número de votos nulos; y</li> <li>- El número de boletas sobrantes de cada elección.</li> </ul>				
<b>Nicaragua</b>	<p>Terminadas las votaciones y firmada el Acta de cierre, la Junta Receptora de Votos procederá a realizar el escrutinio en el mismo local de la votación y a la vista de los fiscales.</p> <p>Para tal efecto se abrirán las urnas, previa constatación de su estado.</p> <p>Se contarán y examinarán las boletas electorales para verificar si su cantidad corresponde al de las personas que votaron.</p>	No	<p>Si</p> <p>Después de 03 días máximos de realizada la elección.</p>	<p>El Consejo Supremo Electoral realiza la declaración definitiva de los resultados de las elecciones para Presidente y representantes de la Asamblea Nacional, así como de los diputados del Parlamento Centroamericano.</p>	<p>Art.123 al 132 de la Ley Electoral.</p>
<b>Panamá</b>	<p>Terminada la votación, los miembros de la mesa procederán al escrutinio y conteo de votos. El Tribunal Electoral queda facultado para reglamentar el escrutinio de los votos en las mesas de votación.</p> <p>El Decreto Reglamentario de las Elecciones Generales será</p>	No	<p>NO</p> <p>Una vez terminado el escrutinio de las actas.</p>	<p>El Tribunal Electoral es el encargado de proclamar a los electos en la contienda electoral.</p>	<p>Arts. 316 y 317 del Código Electoral.</p>

**El impacto de la administración electoral en la democracia latinoamericana.**

	promulgado en el Boletín Electoral, por lo menos un año antes de las Elecciones.				
<b>Paraguay</b>	El voto es secreto, pero el escrutinio es público. Terminada la votación comenzará el escrutinio. Cualquier elector tiene derecho a presenciarlo en silencio, a la distancia prudencial que disponga el presidente de mesa, quien tiene facultad de ordenar en forma inmediata la expulsión de las personas que, de cualquier modo, entorpezcan o perturben el escrutinio.	SI	NO Una vez concluido el escrutinio.	El Tribunal Superior de Justicia Electoral es el encargado de proclamar los resultados oficiales.	Arts. 221 y 227 del Código Electoral.
<b>Perú</b>	Firmada el Acta de Sufragio, la Mesa de Sufragio procede a realizar el escrutinio en el mismo local en que se efectuó la votación y en un solo acto público ininterrumpido. Abierta el ánfora, el Presidente de la Mesa de Sufragio constata que cada cédula esté correctamente visada con su firma y que el número de cédulas depositadas en ella coincida con el número de votantes que aparece en el Acta de Sufragio.	Si (aunque no expresamente) Si alguno de los miembros de la Mesa de Sufragio o algún personero impugnan una o varias cédulas, la Mesa de Sufragio resuelve inmediatamente la impugnación. Si ésta es declarada infundada, se procede a escrutar la cédula. De haber apelación verbal, ésta consta en forma expresa en el Acta, bajo responsabilidad. En este caso la cédula no es escrutada y se coloca en sobre especial que se envía al Jurado Electoral Especial. Si la impugnación es Declarada fundada, la cédula no es escrutada y se procede en igual forma que en el caso anterior.	SI Una vez terminado el cómputo general y haber resuelto impugnaciones sobre las elecciones.	El Jurado Nacional de Elecciones proclama a la fórmula u opción ganadora como presidente y vicepresidente.	Arts. 278, 279 y 322 de la Ley Orgánica de Elecciones.
<b>República Dominicana</b>	Terminada la votación, se procederá al escrutinio de los votos, el cual estará a cargo de cada colegio electoral.  Se abrirá la urna y se sacarán de ella las boletas que hubieren sido depositadas, contándolas, para confrontar su número con el de	SI Inmediatamente después de concluidas las elecciones, la junta electoral comenzará a levantar una relación provisional del resultado de los comicios en sus jurisdicciones respectivas, basadas en las relaciones de votación a que se refieren los Artículos 136, 137 y 138	SI Una vez terminado el cómputo general y haber resuelto impugnaciones sobre las elecciones.	La Junta Electoral envía los resultados a la Asamblea Nacional, quien es la encargada de proclamar los resultados oficiales.	Arts. 126.127 y 139 de la Ley Electoral.

**El impacto de la administración electoral en la democracia latinoamericana.**

	electores que hubieren votado según los inscritos en el formulario especial de concurrentes. Se pondrán aparte los sobres que contengan boletas protestadas, y se verificará si el número de éstos coincide con el número de declaraciones de protestas que hayan sido presentadas, y con las anotaciones hechas al respecto en el acta del colegio electoral. Los sobres que contengan boletas protestadas serán empaquetados sin abrirlos. Luego, el secretario desdoblará la boleta leyendo en alta voz la denominación de la agrupación o partido a que corresponda la boleta y pasando ésta al presidente, quien la examinará y exhibirá a los demás miembros y delegados presentes.	de la presente ley. Dicho cómputo se continuará sin interrupción cada día, desde las ocho de la mañana hasta las cinco de la tarde por lo menos, y deberá quedar terminado dentro de un período no mayor de dos (2) días, a menos que ello no fuere posible por causas insuperables, caso en el cual se hará constar la causa en el acta correspondiente.			
<b>Uruguay</b>	Terminada la votación y firmada el acta de clausura, se procederá a abrir la urna y a retirar y contar los sobres que hubiera en ella, comprobándose si su número concuerda con el que indique la lista ordinal. Se mantendrán separados y sin escutar los sobres que contienen votos observados, los que serán empaquetados. En las envolturas se dejará constancia, firmada por el presidente y secretario de la comisión receptora, del número de sobres que contiene.	No	SI Una vez terminado el cómputo general.	La Corte Electoral es la encargada de proclamar los resultados oficiales de la elección.	Arts. 104 y 105 de la Ley de Elecciones.
<b>Venezuela</b>	El acto de escrutinio es el proceso mediante el cual se contabilizan y emiten los resultados de la Mesa Electoral de manera ágil, efectiva y transparente. El escrutinio se efectuará una vez que finalice el	SI La Junta Nacional Electoral y las Juntas Electorales, éstas últimas bajo la supervisión de la primera, tendrán la obligación de realizar el proceso de totalización en el lapso	SI Una vez terminado el cómputo general y haber resuelto impugnaciones	El Consejo Nacional Electoral, procederá a proclamar a los candidatos y las candidatas que hubiesen resultado electos o	Arts. 108 y 116 de la Ley Orgánica de Procesos Electorales.

**El impacto de la administración electoral en la democracia latinoamericana.**

	acto de votación. El Presidente o la Presidenta de la Mesa Electoral anunciarán, en voz alta, el inicio del mismo.	de cuarenta y ocho (48) horas. En caso de que las Juntas Electorales no hubiesen totalizado en el lapso previsto en el artículo anterior, la Junta Nacional Electoral podrá realizar la totalización.	sobre las elecciones.	electas.	
--	--	---	-----------------------	----------	--

**Fuente: Elaboración propia.**



**El impacto de la administración electoral en la democracia latinoamericana.**

**El impacto de la administración electoral en la democracia latinoamericana.**

**Cuadro N° 22: Elecciones realizadas durante el período de 1980-1989.**

<b>Países</b>	<b>1980</b>	<b>1981</b>	<b>1982</b>	<b>1983</b>	<b>1984</b>	<b>1985</b>	<b>1986</b>	<b>1987</b>	<b>1988</b>	<b>1989</b>
<b>Cono Sur</b>										
Argentina				X						X
Brasil										X
Chile										X
Paraguay										X
Uruguay					x					X
<b>Región Andina</b>										
Bolivia	X					x				X
Colombia			x				X			
Ecuador					x				X	
Perú	X					x				
Venezuela				X					X	
<b>Centroamérica y el Caribe</b>										
México			x						X	
Costa Rica			x				X			
El Salvador										X
Guatemala						x				
Honduras		X				x				X
Nicaragua										
Panamá										X
República Dominicana			x				X			

**Fuente:** Elaboración propia con datos del Latinobarómetro del 1995 al 2010, así como con información proporcionada por cada organismo electoral de los países de la región.

**Cuadro N°23: Elecciones realizadas durante el período de 1990-2012.**

Países	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Cono Sur</b>																							
Argentina						x				X				x				X				x	
Brasil					X				X				x				X				x		
Chile				x						X						X				x			
Paraguay				x					X					x					x				
Uruguay					X					X					X					x			
<b>Región Andina</b>																							
Bolivia				x				x				X		x		X				x			
Colombia	X				X				X				x				X				x		
Ecuador			X				x		X				x				X			x			
Perú	X		x			x					x	X					X					x	
Venezuela				x					X		x						X						x
<b>Centroamérica y el Caribe</b>																							
México					X						x						X						x
Costa Rica	X				X				X				x				X				x		
El Salvador					X					x				x						x			
Guatemala	X					X				x				x				x				x	
Honduras				x				x				X				X				x			
Nicaragua	X						x					X					X					x	
Panamá					X					x					X					x			
República Dominicana	X				X		x				x				X				x				x

Fuente: Elaboración propia con datos del Latinobarómetro del 1995 al 2010, así como con información proporcionada por cada organismo electoral de los países de la región.

Nota:

- En 30 años de democracia en América Latina, se han presentado dos golpes de Estado: Perú – 1992 y Honduras - 2009 (subrayados en rojo).
- En este período de estudio (1980-2012), se han detectado grandes movilizaciones sociales que han destituido a los presidentes de turno, habiéndose realizado elecciones ininterrumpidas y sin romper el orden constitucional establecido (algunos de los principales casos se subrayan en amarillo). Esta información puede ser complementada con la que se presenta más adelante referida a los golpes de Estado.

**Cuadro N° 29: Misiones de observación electoral organizadas por CAPEL.**

PAÍS	AÑO	FECHA	TIPO DE ELECCIÓN
Argentina	1985	3 de noviembre	Legislativas
	1989	14 de mayo	Generales
	1991	27 de octubre	Legislativas
	1993	3 de octubre	Municipales
	1995	14 de mayo	Generales
	1997	26 de octubre	Legislativas y municipales
	1999	24 de octubre	Presidenciales
	2003	27 de abril	Presidenciales
	2007	28 de octubre	Presidenciales
	2009	28 de junio	Legislativas
	2011	14 de agosto	Elecciones primarias

**El impacto de la administración electoral en la democracia latinoamericana.**

<b>PAÍS</b>	<b>AÑO</b>	<b>FECHA</b>	<b>TIPO DE ELECCIÓN</b>
Bolivia	1985	14 de julio	Generales
	1989	7 de mayo	Generales
	1989	3 de diciembre	Municipales
	1991	1 de diciembre	Municipales
	1993	6 de junio	Generales
	1995	3 de diciembre	Municipales
	1997	1 de junio	Generales
	2002	30 de junio	Generales
	2004	8 de diciembre	Municipales
	2005	18 diciembre	Generales
	2006	2 de julio	Asamblea Constituyente, Referéndum Autonómico.
	2008	10 de agosto	Referéndum revocatorio.
	2009	6 de diciembre	Generales, referendos autonómicos.
	2010	4 de abril	Regionales, municipales.

**El impacto de la administración electoral en la democracia latinoamericana.**

<b>PAÍS</b>	<b>AÑO</b>	<b>FECHA</b>	<b>TIPO DE ELECCIÓN</b>
Brasil	1989	15 de noviembre	Presidenciales
	1989	17 de diciembre	Generales
	1994	3 de octubre	Generales
	1998	4 de octubre	Generales
	2002	6 de octubre	Elecciones Generales
	2002	27 de octubre	Segunda vuelta Elecciones Generales

<b>PAÍS</b>	<b>AÑO</b>	<b>FECHA</b>	<b>TIPO DE ELECCIÓN</b>
Colombia	1986	25 de mayo	Generales
	1990	27 de mayo	Generales y referéndum
	1990	9 de diciembre	Asamblea Constituyente
	1991	27 de octubre	Legislativas
	1991	27 de octubre	Locales
	1994	13 de marzo	Congreso y consulta popular
	1994	29 de mayo	Presidenciales
	1994	19 de junio	Presidenciales
	1994	30 de octubre	Corporaciones públicas
	1997	26 de octubre	Legislativas y municipales
	1998	31 de mayo	Presidenciales

**El impacto de la administración electoral en la democracia latinoamericana.**

	2000	20 de octubre	Municipales
	2002	26 de mayo	Presidenciales
	2002	10 de marzo	Legislativas
	2003	26 de octubre	Referéndum
	2006	12 de mayo	Legislativas
	2007	28 de octubre	Municipales
	2010	14 de marzo	Legislativas
	2010	30 de mayo	Presidenciales
	2010	20 de junio	Presidenciales (segunda vuelta)

PAÍS	AÑO	FECHA	TIPO DE ELECCIÓN
Costa Rica	1986	2 de febrero	Generales
	1990	4 de febrero	Generales
	1994	6 de febrero	Generales
	1998	1 de febrero	Generales
	1999	7 de noviembre	Plebiscito local
	2002	7 de abril	Segunda vuelta presidencial
	2002	1 de diciembre	Alcaldes
	2006	5 de febrero	Generales
	2006	3 de diciembre	Municipales
	2007	7 de octubre	Referéndum
	2010	7 de febrero	Presidenciales, legislativas

**El impacto de la administración electoral en la democracia latinoamericana.**

	2010	5 de diciembre	Municipales
--	------	----------------	-------------

PAÍS	AÑO	FECHA	TIPO DE ELECCIÓN
Chile	1988	5 de octubre	Plebiscito
	1989	14 de diciembre	Presidenciales
	1993	11 de diciembre	Presidenciales y Legislativas
	1996		Municipales
	1997		Legislativas
	1999		Presidenciales
	2000		Presidenciales
	2001		Legislativas
	2004		Municipales
	2005		Generales
	2006		Presidenciales
	2008		Municipales
	2009		Presidenciales, Parlamentarias
	2010		Segunda vuelta presidenciales
PAÍS	AÑO	FECHA	TIPO DE ELECCION
Ecuador	1986	1 de junio	Legislativas
	1988	31 de enero	Generales
	1988	8 de mayo	Segunda vuelta presidenciales
	1990	17 de junio	Legislativas parciales
	1992	17 de mayo	Generales



**El impacto de la administración electoral en la democracia latinoamericana.**

	1992	5 de julio	Segunda vuelta presidenciales
	1994	1 de mayo	Legislativas y municipales
	1995	14 de mayo	Plebiscito
	1996	19 de mayo	Generales
	1996	7 de julio	Segunda vuelta presidenciales
	1997	30 de noviembre	Asamblea Nacional
	1998	31 de mayo	Generales
	1998	12 de julio	Presidenciales
	2002	24 de noviembre	Generales
<b>PAÍS</b>	<b>AÑO</b>	<b>FECHA</b>	<b>TIPO DE ELECCIÓN</b>
El Salvador	2002	20 de octubre	Presidenciales
	1985	31 de marzo	Municipales y Legislativas
	2004	17 de octubre	Seccionales
	1988	20 de marzo	Municipales y Legislativas
	2006	15 de octubre	Presidenciales
	1989	19 de marzo	Presidenciales
	2006	26 de noviembre	Segunda vuelta presidenciales
	1991	10 de marzo	Legislativas, Municipales y
	2007	15 de abril	Consulta Popular Parlacen.
	2007	30 de septiembre	Asamblea Constituyente
	1994	20 de marzo	Generales
	2008	16 de marzo	Elecciones Provinciales
	1994	24 de abril	Generales
	2008	28 de septiembre	Referéndum
	1997	16 de mayo	Municipales y Legislativas.
	2009	26 de abril	Generales
	1999	7 de marzo	Generales
	2009	14 de junio	Representantes ante el
	2000	12 de marzo	Legislativas y Municipales
			Parlamento Andino, Miembros
	2003	16 de marzo	Legislativas de Juntas Parroquiales Rurales.
	2004	21 de marzo	Presidenciales
	2011	7 de mayo	Referéndum
	2006	12 de marzo	Municipales

**El impacto de la administración electoral en la democracia latinoamericana.**

	2009	18 de enero	Legislativas y municipales
	2009	15 de marzo	Presidenciales

<b>PAÍS</b>	<b>AÑO</b>	<b>FECHA</b>	<b>TIPO DE ELECCIÓN</b>
Guatemala	1985	3 de noviembre	Generales
	1985	12 de diciembre	Segunda vuelta presidenciales
	1988	24 de abril	Municipales
	1990	11 de noviembre	Generales
	1991	6 de enero	Segunda vuelta presidenciales
	1993	9 de mayo	Municipales
	1994	30 de enero	Plebiscito
	1994	14 de agosto	Legislativas
	1995	12 de noviembre	Generales
	1996	7 de enero	Segunda vuelta presidenciales
	1998	26 de octubre	Consulta popular
	1999	7 de enero	Generales
	1999	26 de diciembre	Segunda vuelta presidenciales
	2003	9 de noviembre	Generales
	2003	28 de diciembre	Segunda vuelta presidenciales
	2007	9 de septiembre	Generales
	2007	4 de noviembre	Segunda vuelta presidenciales

**El impacto de la administración electoral en la democracia latinoamericana.**

-

PAÍS	AÑO	FECHA	TIPO DE ELECCIÓN
Haití	1987	20 de marzo	Referéndum
	1987	29 de noviembre	Generales
	1990	16 de noviembre	Generales

PAÍS	AÑO	FECHA	TIPO DE ELECCIÓN
Honduras	1985	29 de noviembre	Generales
	1988	4 de diciembre	Elecciones internas Partidos Liberal y Nacional
	1989	26 de noviembre	Generales
	1993	28 de noviembre	Generales
	1997	30 de noviembre	Generales
	2001	25 de noviembre	Generales
	2005	27 de noviembre	Generales
	2008	30 de noviembre	Elecciones primarias

PAÍS	AÑO	FECHA	TIPO DE ELECCIÓN
Jamaica	2007	3 de septiembre	Generales

**El impacto de la administración electoral en la democracia latinoamericana.**

<b>PAÍS</b>	<b>AÑO</b>	<b>FECHA</b>	<b>TIPO DE ELECCIÓN</b>
México	1994	21 de agosto	Generales
	1997	6 de julio	Legislativas y Municipales
	2000	2 de julio	Generales
	2003	6 de julio	Municipales
	2006	2 de julio	Generales
	2009	2-6 de julio	Federales, locales

<b>PAÍS</b>	<b>AÑO</b>	<b>FECHA</b>	<b>TIPO DE ELECCIÓN</b>
Nicaragua	1989	5 de noviembre	Municipales
	1990	25 de febrero	Generales
	1994	27 de febrero	Locales
	1996	20 de octubre	Generales
	1998	1 de marzo	Locales
	2001	4 de noviembre	Generales
	2004	7 de noviembre	Municipales
	2006	5 de noviembre	Generales
	2008	9 de noviembre	Alcaldes, Vicealcaldes, concejales.

**El impacto de la administración electoral en la democracia latinoamericana.**

PAÍS	AÑO	FECHA	TIPO DE ELECCIÓN
Panamá	1991	27 de enero	Legislativas
	1992	15 de noviembre	Referéndum
	1994	8 de mayo	Generales
	1998	30 de agosto	Referéndum
	1999	2 de mayo	Generales
	2004	2 de mayo	Generales
	2006	22 de octubre	Referéndum
	2009	3 de mayo	Generales
	2010	24 de octubre	Elecciones Congreso General Comarca

PAÍS	AÑO	FECHA	TIPO DE ELECCIÓN
Paraguay	1988	14 de febrero	Generales
	1989	1 de mayo	Generales
	1991	26 de mayo	Municipales
	1993	9 de mayo	Generales
	1998	10 de mayo	Generales
	2000	13 de agosto	Vicepresidente
	2001	18 de noviembre	Alcaldes e intendentes

**El impacto de la administración electoral en la democracia latinoamericana.**

	2003	27 de abril	Generales
	2008	20 de abril	Generales
	2010	7 de noviembre	Municipales

PAÍS	AÑO	FECHA	TIPO DE ELECCIÓN
Perú	1985	14 de abril	Generales
	1989	12 de noviembre	Municipales
	1990	8 de abril	Presidenciales
	1990	10 de junio	Presidenciales
	1995	9 de abril	Generales
	2001	8 de abril	Generales
	2001	3 de junio	Segunda vuelta presidenciales
	2006	19 de noviembre	Municipales
	2007	1 de julio	Municipales complementarias
	2011	10 de abril	Elecciones Presidenciales
	2011	5 de junio	Segunda vuelta presidenciales

PAÍS	AÑO	FECHA	TIPO DE ELECCIÓN
Puerto Rico	1998	13 de diciembre	Plebiscito
	2000	7 de noviembre	Generales
	2004	2 de noviembre	Generales
	2008	4 de noviembre	Generales

**El impacto de la administración electoral en la democracia latinoamericana.**

<b>PAÍS</b>	<b>AÑO</b>	<b>FECHA</b>	<b>TIPO DE ELECCIÓN</b>
República Dominicana	1986	16 de mayo	Generales
	1990	16 de mayo	Generales
	1994	16 de mayo	Generales
	1996	16 de mayo	Presidenciales
	1996	30 de junio	Segunda vuelta presidenciales
	1998	30 de junio	Legislativas
	2000	16 de mayo	Presidenciales
	2002	30 de junio	Legislativas
	2004	16 de mayo	Presidenciales
	2006	16 de mayo	Legislativas y Municipales
	2008	16 de mayo	Presidenciales
	2010	16 de mayo	Generales y Municipales

<b>PAÍS</b>	<b>AÑO</b>	<b>FECHA</b>	<b>TIPO DE ELECCIÓN</b>
Uruguay	1989	26 de noviembre	Generales
	1994	27 de noviembre	Generales
	1999	25 de abril	Elecciones primarias
	1999	31 de octubre	Generales
	1999	28 de noviembre	Segunda vuelta presidenciales
	2004	31 de octubre	Generales

**El impacto de la administración electoral en la democracia latinoamericana.**

	2009	28 de junio	Elecciones primarias
	2009	25 de octubre	Presidenciales, Legislativas
	2009	29 de noviembre	Segunda vuelta presidenciales
	2010	9 de mayo	Municipales, Departamentales

PAÍS	AÑO	FECHA	TIPO DE ELECCIÓN
Venezuela	1989	3 de diciembre	Municipales
	1993	5 de diciembre	Generales
	1998	6 de diciembre	Presidencial
	1999	25 de abril	Referéndum
	1999	15 de julio	Asamblea Constituyente
	1999	15 de diciembre	Referéndum
	2000	28 de mayo	Generales
	2004	15 de agosto	Referéndum
	2005	4 de diciembre	Legislativas
	2006	3 de diciembre	Presidencial

Fuente: Centro de Asesoría y Promoción Electoral - IIDH/CAPEL. Disponible en [http://iidh-webserver.iidh.ed.cr/multic/UserFiles/Biblioteca/CAPEL/8\\_2011/3823.pdf](http://iidh-webserver.iidh.ed.cr/multic/UserFiles/Biblioteca/CAPEL/8_2011/3823.pdf)



**El impacto de la administración electoral en la democracia latinoamericana.**

**Cuadro N° 30: MISIONES DE OBSERVACIÓN ELECTORAL ORGANIZADAS POR LA OEA.**

PAÍS	AÑO	FECHA	MISIÓN
Nicaragua	2011	06-Nov-11	Misión de acompañamiento electoral en elecciones generales.
Colombia		30-Oct-11	Misión de Veeduría Electoral.
Bolivia		16-Oct-11	Misión de Observación Electoral: Elección de altas autoridades del Órgano Judicial.
Guatemala		11-Sep-11	Misión de Observación Electoral.
Perú		05-Jun-11	Misión de Observación Electoral: Elecciones Generales (segunda vuelta electoral).
Ecuador		07-May-11	Misión de Observación Electoral (MOE) en Referéndum y Consulta Popular.
Perú		10-Abr-11	Misión de Observación Electoral: Elecciones Generales.
Haití		20-Mar-11	Electoral Observation Mission.
San Vicente y las Granadinas	2010	13/12/2010	Electoral Observation Mission in Saint Vincent and the Grenadines - General Elections.
Costa Rica		05-Dic-10	Misión de Observación Electoral en Elecciones Municipales de la República de Costa Rica.
Haití		28-Nov-10	Electoral Observation Mission – Haiti.
Paraguay		07-Nov-10	Misión de Observación Electoral en Paraguay - Elecciones de Intendentes y Concejales Municipales.
Perú		03-Oct-10	Misión de Observación Electoral en Perú - 3 de octubre de 2010 Elecciones Regionales, Municipales y Referéndum Nacional para la aprobación o desaprobación del “Proyecto de Ley de Devolución de dinero del Fonavi a los trabajadores que contribuyeron al mismo”.
Suriname		25-May-10	Misión de Observación Electoral en Suriname - Elecciones Generales.

**El impacto de la administración electoral en la democracia latinoamericana.**

República Dominicana		16-May-10	Misión de Observación Electoral en Elecciones Ordinarias Generales en República Dominicana.
Bolivia		04-Abr-10	Misión de Observación Electoral: Elecciones Departamentales y Municipales.
Colombia		14/03/2010 30-Mayo-10	Misión de Veeduría Electoral en Elecciones Legislativas (14 de marzo) y Presidenciales (30 de mayo) de Colombia.
Costa Rica		07-Feb-10	Misión de Observación Electoral en Elecciones Generales de la República de Costa Rica.
Saint Kitts and Nevis		25-Ene-10	Electoral Observation Mission in Saint Kitts and Nevis - Federal Elections.
Bolivia	<b>2009</b>	06-Dic-09	Elecciones Generales y Referéndum Autonómico en Bolivia.
México		05-Jul-09	Misión de Observación Electoral: Comicios Locales y Federales de México.
Ecuador		14-Jun-09	Misión de Observación Electoral Elecciones Ecuador: Parlamento Andino y Juntas Parroquiales.
Panamá		03-May-09	Misión de Observación Electoral Elecciones Generales en Panamá.
Ecuador		26-Abr-09	Misión de Observación Electoral Elecciones Generales Ecuador.
El Salvador		15-Mar-09	Misión de Observación Electoral Elecciones Presidenciales en El Salvador.
Bolivia		25-Ene-09	Misión de Observación Electoral Referéndum Dirimidor y de Aprobación de la Nueva Constitución Política.
El Salvador		18-Ene-09	Misión de Observación Electoral Elecciones El Salvador.
Honduras		30-Nov-08	Misión de Observación Electoral Elecciones primarias Honduras.
Ecuador	<b>2008</b>	28-Sep-08	Misión de Observación Electoral Referéndum para la aprobación o rechazo de la Nueva constitución política.

**El impacto de la administración electoral en la democracia latinoamericana.**

Angola		25-Sep-08	Puente Democrático Iniciativas Regionales Multilaterales para la Promoción y Defensa de la Democracia en África y América / Elecciones Legislativas de Angola.
Bolivia		10-Ago-08	Referéndum Revocatorio de Mandato Presidencial y de Prefectos.
Grenada		08-Jul-08	Electoral Observation Mission - General Elections.
República Dominicana		16-May-08	Misión de Observación Electoral en República Dominicana.
Paraguay		20-Abr-08	Misión de Observación Electoral en Paraguay: Elecciones Generales.
Paraguay	<b>2007</b>	16-Dic-07	Misión de Observación Electoral en Paraguay: Elecciones internas del Tribunal Electoral Partidario de la Asociación Nacional Republicana (ANR).
Guatemala		04-Nov-07	Misión de Observación Electoral en Guatemala.
Colombia		28-Oct-07	Misión de Veeduría Electoral.
Costa Rica		07-Oct-07	Misión de Observación Electoral en Costa Rica.
Ecuador		30-Sep-07	Misión de Observación Electoral en Ecuador.

Elaboración propia obtenida con datos de la página web de la Organización de Estados Americanos (OEA). Disponible en <http://www.oas.org/es/>

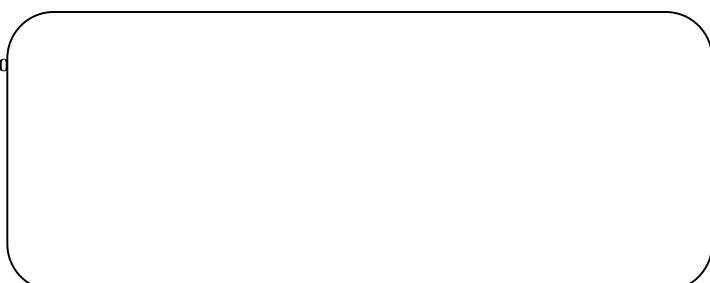
**Encuestas referidas a la importancia y la tendencia de la administración electoral en América Latina.**

Como parte del trabajo de campo en el marco de la presente tesis doctoral, se realizaron encuestas a autoridades electorales de diferentes países latinoamericanos durante el año 2011, cuyos resultados son compartidos a continuación.

Las preguntas formuladas fueron las siguientes:

1. ¿Cuál cree usted que ha sido el rol y la importancia que han tenido los organismos electorales latinoamericanos para el desarrollo y consolidación de las democracias en América Latina?
2. ¿Considera usted que el modelo latinoamericano de organismos electorales independientes y autónomos es el más adecuado para contribuir con la consolidación de la democracia latinoamericana?
3. ¿Considera usted que este modelo de organismo electoral independiente y autónomo es o debería ser una tendencia en la región? ¿preferiría uno o dos organismos electorales?

Las respuestas que ofrecieron los distintos profesionales entrevistados se detallan en las siguientes páginas:



## **El impacto de la administración electoral en la democracia latinoamericana.**

Nombre: Velvet Rosenberg Fuentes.

Cargo: Profesora investigadora.

Institución: Tribunal Electoral.

País: México.

1. Su relevancia está dada por su autonomía por un lado, y por otro, por el trabajo conjunto que realizan con otros entes, por ejemplo, con los encargados de impartir justicia electoral.
2. Sí, porque sus decisiones no son politizadas, están más bien, apegadas a los principios de transparencia e imparcialidad que ellos mismos, es decir, los organismos electorales, defienden.
3. Considero que la autonomía e independencia son características fundamentales de los organismos electorales, máxime, en una época donde muchos países están luchando por lograr una consolidación democrática. Obviamente, falta mucho trabajo por hacer, sobre todo, en aquellos países, en los que sus organismos electorales aún no cuentan con una amplia experiencia.

Nombre: Delia Guadalupe Del toro López.

Cargo: Directora Ejecutiva de Organización y Geografía Electoral.

Institución: Instituto Federal Electoral.

País: México.

1. El principal rol que tienen los organismos electorales es el de garantizar la transición periódica y pacífica del poder en los Estados democráticos. Esta condición permite un nacimiento legal y legítimo a los gobiernos de turno, ya que se forman con el reconocimiento ciudadano y la confianza de los actores políticos, lo cual les permite un piso de gobernabilidad en sus primeras acciones de gobierno. Además de ello es importante el papel de

## **El impacto de la administración electoral en la democracia latinoamericana.**

los organismos electorales en el fortalecimiento de la vida democrática, así como el régimen democrático de los partidos políticos.

2. En el caso mexicano, contar con organismos electorales independientes y autónomos respondió al desarrollo histórico que transitó de un gobierno autoritario a un régimen democrático. El consenso de todas las fuerzas políticas del país trajo como consecuencia en la reforma política de 1996, que se lograra ciudadanizar la toma de decisiones en el seno del Órgano Electoral Federal, para que en su máximo órgano de dirección no interviniera el gobierno ni con voz ni con voto, aunque siguieron concurriendo los partidos políticos y los representantes parlamentarios con derecho a voz, pero sin voto. El calado y alcance de esta reforma permitió llevar a cabo elecciones con un alto grado de credibilidad ciudadana y confianza política en el país, hasta llegar en el año 2000, por vez primera a una transición pacífica del poder, donde un partido de oposición (Partido Acción Nacional, PAN) ganó las elecciones federales al partido que había gobernado por 70 años consecutivos (Partido Revolucionario Institucional, PRI) la República. De este modo se consolidó la transición democrática electoral, pero nada más. Ésta tiene muchas asignaturas pendientes de resolver.

Esto significa que hemos visto que los sistemas electorales son un elemento fundamental para la transición a la democracia pero no son ni deben ser la panacea para arribar a un Estado democrático consolidado. Ello depende, desde mi opinión, a un eficaz desempeño del sistema electoral, el sistema de partidos y el sistema de gobierno adecuados a las realidades particulares de cada país.

3. No creo que sea una condición *sine qua non* para que la región no pueda arribar a un Estado de democracia consolidada, depende de la historia y cultura de cada nación. En el caso de México se dio así porque partimos de una cultura de la desconfianza, que por cierto este modelo ha sido muy caro o ha sido una inversión muy elevada, como se quiera ver. México se

## **El impacto de la administración electoral en la democracia latinoamericana.**

encuentra precisamente en ese debate ¿Un Instituto Federal Electoral o 32 Institutos Electorales Estatales?. El planteamiento del problema es complejo *per se*, ya que no podemos reducirlo a su costo económico, sino verlo en su contexto político, social, económico, de órdenes de competencia Estatal y Federal; además de las Soberanías de entidades federativas y Federalismo.

Lo que observamos es que el modelo actual (dos organismos electorales) ya no es eficaz por la duplicidad de funciones, entre lo local y lo federal, además de costar mucho dinero, yo me inclino hacia un modelo electoral que mantenga a nivel Federal sólo el Registro Federal de Electores y a nivel de las entidades federativas la elección Federal de los poderes Ejecutivo y Legislativo además de organizar sus elecciones locales. Así pues mi propuesta gira en tener un solo órgano electoral en cada una de las entidades federativas de la República Mexicana.

Nombre: Pedro Zamudio Godínez.

Cargo: Vocal Ejecutivo Distrital

Institución: Instituto Federal Electoral.

País: México.

1. Tomando en cuenta que en la región latinoamericana se celebran elecciones desde hace casi 200 años, es de destacar el avance de la democracia procedimental a partir de la década de los setenta del siglo pasado, avance que necesariamente pasa por la integración de órganos electorales independientes, autónomos y eficaces para el desarrollo de procesos electorales ciertos y creíbles. Pese a reconocer condiciones particulares de



## **El impacto de la administración electoral en la democracia latinoamericana.**

cada sistema político nacional, estoy convencido que de la confianza que cada organismo electoral logre imbuir a los electores, depende la participación de los mismos en las elecciones. Por ello creo que aún tenemos camino que recorrer para lograr afianzar en la cultura política del latinoamericano promedio, la confianza en su sistema político y por ende en sus procedimientos electorales.

2. Indudablemente; solamente con órganos electorales independientes y autónomos, órganos que sean parte del Estado, pero que estén perfectamente separados y diferenciados del gobierno en turno, se puede avanzar en la consolidación democrática en la región, pasando de la democracia procedimental efectiva a la democracia como forma de vida.
3. Creo que la autonomía de los órganos electorales es ya una tendencia en la región; entiendo que existen autoridades electorales que dimanan del poder judicial en algunos de los países de la región, desconozco su evolución específica pero de entrada no me parece que sea nocivo, en la medida que sus respectivos poderes judiciales sean autónomos del ejecutivo y del legislativo. Creo en la conveniencia de separar las funciones electorales en dos órganos: uno administrativo que se encargue de la organización de la elección; y otro jurisdiccional que se dedique a revisar la legalidad de las acciones y determinaciones de todos los participantes en el proceso electoral.

Nombre: Fernando José Díaz Naranjo.  
Cargo: Consejero Electoral.  
Institución: Instituto Electoral del Distrito Federal.  
Nacionalidad: Mexicano.

1. Legitimar los procesos electorales a través de la ciudadanía de los

## **El impacto de la administración electoral en la democracia latinoamericana.**

procesos electorales, seguir políticas de transparencia y de establecer reglas para garantizar la equidad y certeza en los comicios.

2. Sí, porque la autonomía e independencia de los organismos electorales garantiza la equidad y certeza de las elecciones al no estar ligado al partido al que pertenece el grupo gobernante.

3. Los organismos electorales regionales se crean en función de la autonomía misma de los estados, por lo que atendiendo este principio considero que es correcto que existan estos organismos regionales, sin dejar de considerar la necesidad de un organismo federal que defina las reglas básicas de su operación.

Nombre: Arminda Balbuena Cisneros.

Cargo: Coordinador del Centro para el Desarrollo Democrático.

Institución: Instituto Federal Electoral.

Nacionalidad: Mexicana.

1. Para que todo este entramado teórico sea posible en un contexto nacional tangible, se necesita de los organismos electorales. Éstos fungen como un órgano burocrático y administrativo de los procesos electorales, pero también tienen una función simbólica y representativa de los valores esenciales de la democracia frente a la sociedad a la que atienden. Con la primera me refiero a la operación de procedimientos que permiten organizar una elección con objetividad, transparencia e imparcialidad. Con la segunda quiero decir que los organismos electorales permiten a la ciudadanía tener la confianza de que su voto cuenta y a los partidos políticos confiar en que la competencia es justa. Si bien sabemos que “una sociedad democrática comienza, pero no se agota en el voto democrático”, es innegable la importancia de los organismos electorales para el resguardo de estos cimientos de la vida democrática, mediante la institucionalización de los procedimientos de competencia política. Asimismo, los organismos electorales importan porque perpetúan el respeto y cumplimiento de estas reglas básicas del juego, al mismo tiempo que echan a andar los mecanismos que hacen posible

## **El impacto de la administración electoral en la democracia latinoamericana.**

modificar dichas reglas en pro del perfeccionamiento y consolidación de nuestras democracias.

2. Se observa entonces que en México, como en otros países de América Latina, el papel de los organismos electorales autónomos es esencial porque cumplen funciones que corresponden al Estado sin someterse a los vaivenes de la coyuntura política, es decir, sin sujetarse a los intereses de los partidos o de los órganos de gobierno; aunado a ello, son órganos que preservan el equilibrio y la organización constitucional. La autonomía garantiza la independencia en otros rubros además del político: en el rubro administrativo, porque al no estar subordinados a ninguna otra instancia administrativa pueden establecer su organización y estructura orgánica interna; en el rubro normativo o jurídico, por su capacidad para dictar las normas jurídicas que sean necesarias para el desempeño de sus funciones; y en el financiero, porque proyectan, aprueban y ejercen su presupuesto.

Lo más importante es que la autonomía garantiza imparcialidad en los procesos comiciales y la especialización técnica requerida para organizarlos. Por ello consideramos que, dada sus características, muchas de las cuales se explican por el historial de regímenes dictatoriales o autoritarios en la región latinoamericana, el modelo de organismos electorales autónomos es el más adecuado para avanzar en la consolidación democrática de la zona. La existencia de estos organismos ha modernizado notablemente los procesos electorales y, en consecuencia, se ha generado confianza pública con relación a la validez y legitimidad de los comicios.

3. De acuerdo con el Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), casi la totalidad de los países latinoamericanos cuenta con órganos electorales especializados. Convocados por instancias como el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, los organismos electorales de América Latina han conformado asociaciones regionales (Asociación de Organismos Electorales de Centroamérica y el Caribe, Asociación de Organismos

## **El impacto de la administración electoral en la democracia latinoamericana.**

Electoral de América del Sur o la Unión Interamericana de Organismos Electorales) y han celebrado numerosos encuentros para promover los estudios del derecho electoral y la modernización de las organizaciones y los procedimientos electorales. Pese a que no en todos los casos se trata de organismos autónomos, debería haber una tendencia regional hacia allá en vista de las ventajas que reporta este perfil y que ya mencionamos anteriormente.

Por otra parte, consideramos pertinente que en cada país operen dos tipos de organismos electorales: uno necesariamente autónomo, encargado de la organización de los comicios y la difusión de la cultura democrática, y otro que cumpla con la función jurisdiccional electoral, en este último caso de manera exclusiva o con participación de la rama judicial. Esta separación de actividades en dos organismos pone de relieve la administración integral de los comicios y evita la alta concentración de las decisiones en una sola instancia. Asimismo, se distinguen las labores de organización electoral y la resolución jurisdiccional de los conflictos.

IFED.

Nombre: Hugo Picado León.

Cargo: Director del Instituto de Formación y Estudios para la Democracia -

Institución: Tribunal Supremo de Elecciones.

País: Costa Rica.

1. La mayoría de los organismos electorales latinoamericanos surgen en el período de diseño democrático producto de la tercera ola de la democratización. En las postrimerías de la década de 1970 y durante toda

## El impacto de la administración electoral en la democracia latinoamericana.

la década de 1980 se consideró que las elecciones serían un eslabón fundamental para la transición de regímenes autoritarios hacia la democracia. Las elecciones –bajo condiciones mínimas de transparencia, *free and fair*- jugaron un papel fundamental en la democratización y continúan siendo una exigencia mínima para la subsistencia de las poliarquías.

2. Sí. La historia latinoamericana, marcada por el fraude electoral y diversas formas de manipulación indebida del electorado, requiere de organismos electorales independientes y suficientemente autónomos, que garanticen la transparencia de los comicios. Hoy en día, además de la transparencia, hay una exigencia social de equidad en la competencia partidista.
3. Sí ha sido una tendencia, con resultados desiguales. Pero sigue siendo una aspiración de todas las democracias latinoamericanas. La alternativa entre organismos electorales concentrados o desconcentrados obedece a tradiciones históricas o culturales. De ambos modelos encontramos ejemplos exitosos, como Costa Rica, Panamá o Uruguay (concentrados) o Chile, Perú o México (desconcentrados).

Nombre: Ileana Aguilar.

Cargo: Encargada de Proyectos, IFED.

Institución: Tribunal Supremo de Elecciones.

Nacionalidad: Costa Rica.

1. A partir del inicio de la tercera ola democrática (1978), los organismos electorales de la región se convirtieron en actor fundamental para el proceso de consolidación democrática de muchos países. Si bien se buscaba un avance democrático integral, fue necesario iniciar con la preservación y fortalecimiento de las garantías electorales. Este fue el

## **El impacto de la administración electoral en la democracia latinoamericana.**

inicio, en la mayoría de los países, de un proceso de recuperación de la confianza en las instituciones democráticas, en las garantías constitucionales, y de alguna manera, en los actores políticos.

2. En mi opinión, los organismos electorales deben ser independientes y autónomos, para poder garantizar la equidad en la contienda. Hay que entender que el organismo electoral hace la función de un "árbitro" en un partido de fútbol. No debe ser sujeto al condicionamiento de su objetividad ni debe tener ningún tipo de presión que afecte el cumplimiento de las "reglas del juego", mucho menos en algo tan delicado como la organización de los procesos electorales. En este sentido, es muy importante también considerar que mucha de esa autonomía será garantizada en la medida que los integrantes del órgano electoral sean electos sin intermediación de los partidos políticos.
3. Por lo citado en la pregunta anterior, creo que lo ideal es que la independencia y autonomía rija en la conformación y funcionamiento de los organismos electorales de la región. En relación con la existencia de uno o dos organismos, eso depende de cada realidad nacional y debe responder al contexto y necesidades específicas de cada país.

Nombre: Silvia Cartagena de Mármol.

Cargo: Magistrada.

Institución: Tribunal Supremo de Elecciones.

País: El Salvador.

1. Cada institución electoral responde al entorno político del país, así como a ciertas tradiciones culturales, y en alguna medida a la región. Le pongo el caso salvadoreño, el organismo electoral surgió en 1992, como

## **El impacto de la administración electoral en la democracia latinoamericana.**

parte de los Acuerdos de Paz, luego de 12 años de conflicto armado, de setenta años de dictadura, fraudes electorales y golpes de estado. Nuestra ley electoral por tanto es compleja pues responde a esos antecedentes que no pueden ser omitidos.

2. En El Salvador hay varias peticiones para separar del Tribunal las funciones administrativas de las jurisdiccionales, pues las tiene juntas, así como para retirar a los partidos políticos de su conformación, y dejarlo en manos de académicos y de la sociedad civil. Todo eso puede ser bueno, sin embargo, no aparece en el horizonte el mecanismo de elección ni cómo asegurar la transparencia del proceso, pues en todas partes del mundo tanto la academia como la sociedad civil tienen opciones política, o dejarían de ser ciudadanos. También esa medida requiere reformar la Carta Magna, que establece que el ente electoral, deberá ser conformado por los tres partidos políticos mayoritarios, presidido por el que ganó la presidencia de la república, y el resto electo a propuesta de la Corte Suprema de Justicia. Todos los magistrados (10 titulares y 10 suplentes) tanto los representantes de los partidos como los propuestos por la Corte, son electos por el parlamento, los primeros con voto simple y el resto con votación calificada, y en ambos casos, la votación es pública y nominal.
3. En lo personal, considero el tema de fondo es que el árbitro trabaje con reglas claras para todos, y que asegure un proceso electoral equitativo y transparente, comprometido con el respeto a la voluntad del soberano: los votantes.

Nombre: Walter Recinos.

Cargo: Magistrado Suplemente.

Institución: Tribunal Supremo Electoral.

País: El Salvador.

1. Para el desarrollo de las democracias, los organismos electorales han fortalecido la gobernabilidad, especialmente en procesos posteriores a regímenes no democráticos. Hay que enfatizar que cada entorno socio-político en nuestra región tiene sus propias peculiaridades; y en razón de ello, cada organismo electoral debe estar en constantes procesos de actualización de sus roles en base a una visión de una democracia evolutiva. La educación cívica y la cultura política juegan un rol fundamental entre los gobernantes y gobernados, así como el estado de derecho y la función institucional del Estado. Estos son componentes básicos que deben acompañar los procesos electorales. Sin duda, la consolidación es una realidad, pero hay que tomar en cuenta que todavía pueden existir regresiones en países con menor o mayor tradición democrática, por sus contingencias de crisis desde el ámbito político al mismo sistema de partidos. Esto puede conducir a disfuncionalidades en el sistema de nuestras jóvenes democracias.
2. Desde la perspectiva de Latinoamérica como un sistema regional, existe una propuesta manifiesta de la mayoría de países, por consolidar la democracia como una realidad, especialmente por los actores políticos a quienes se le suma el auge de incidencia ejercido por la manifestación de los movimientos sociales y ciudadanos. Se han realizado avances con esta visión de modelo de gobierno- democracia- que consideramos adecuada. Los organismos electorales son de vital importancia en este proceso ya que



## **El impacto de la administración electoral en la democracia latinoamericana.**

permiten transparentar los procesos electorales, potencian el empoderamiento de la sociedad de cada país y permite fortalecer la autonomía como institución en el ámbito de la regulación del tema electoral.

3. Creo que toda institución del estado debe fomentar la relación con otras instituciones y hacer sinergia la autonomía puede ser favorable, pero siempre que busque potenciar el desarrollo de la democracia evolutiva. Aquí recalco que este tema tiene que ser visto por cada sistema político de cada país, no siempre una solución puede aplicarse a cada entorno político determinado. Sobre preferir una o dos organismos electorales, por cuestiones de la misma logística de trabajo, una puede ser la opción más viable, ahora si estas son parte del ente electoral podría ser positivo basado en una regulación clara. Yo pienso que la visión de la democracia es evolutiva y siempre hay espacio para cambios que la fomenten y la transparente dependiendo del contexto histórico determinado.

Nombre: Herbert Rolando Molina Sandoval.

Cargo: Director Ejecutivo.

Institución: Instituto de Formación y Capacitación Cívico-Política y Electoral del Tribunal Supremo Electoral.

Nacionalidad: Guatemalteca.

1. La importancia que han tenido los organismos electorales latinoamericanos para el desarrollo y consolidación de las democracias en América Latina, fue haber unificado esfuerzos y firmar los instrumentos que en materia electoral se han realizado. Entre ellos se encuentran: a) la creación de la Asociación de Organismos Electorales de Centroamérica y el Caribe (Protocolo de Tikal), el acta constitutiva de la Asociación de Organismos Electorales de América del

## **El impacto de la administración electoral en la democracia latinoamericana.**

Sur (Protocolo de Quito) y el Acta Constitutiva de la Unión Interamericana de Organismos Electorales (UNIORE), con el objetivo primordial de intercambiar experiencias para el perfeccionamiento de procesos electorales y lograr de esta forma regímenes democráticamente electos con principios regulados en convenios internacionales sobre derechos humanos de primera generación, de elegir y ser electos en igualdad de condiciones.

2. Se considera que el modelo latinoamericano de organismos electorales independientes y autónomos es el más adecuado para contribuir con la consolidación de la democracia latinoamericana, en virtud que no hay intervención o no está supeditado a organismo alguno del Estado. En Guatemala las decisiones y resoluciones del TSE se encuentran apegadas a la Constitución Política de la República, a la Ley Electoral y de Partidos Políticos y su Reglamento y otras leyes concernientes a la materia. Al ser una institución autónoma se respeta la voluntad popular, se realizan procesos electorales transparentes e indispensables para el funcionamiento de una verdadera democracia.
3. Se considera que el modelo de organismo independiente y autónomo debe ser regionalizado, en función de consolidar la democracia como mecanismo de desarrollo y libertad en todos los ámbitos del derecho humano (económico, social y político). La democracia se fortalece en la medida que todos participemos en las grandes decisiones del país y en lo político mediante el sufragio, libre, secreto, universal, personal y no delegable. La experiencia en Guatemala ha sido muy fructífera con la existencia de un único órgano electoral, por lo que se prefiere esa tendencia.

Nombre: Elisabeth Luque Parigi.

Cargo: Dirección Nacional de Organización Electoral - Departamento de Capacitación.

Institución: Tribunal Electoral de Panamá.

Nacionalidad: Panameña.

1. ~~Los organismos electorales se han encaminado hacia la celebración de~~ elecciones reales y transparentes, que constituyen la esencia de la democracia. El desarrollo y la consolidación democrática que se logró a través de los distintos procesos electorales realizados, permitieron el pluralismo político que llamaba a elecciones libres, donde se diera un sistema de partidos fuerte, con diversos actores y garantía de los derechos fundamentales en cuanto a la libertad de expresión a través del voto. Estas instituciones definieron nuevos espacios, cuyos límites se han ido trazando en virtud del perfeccionamiento de cada sistema electoral. Esos límites definen hoy día una recta financiación de los partidos políticos, una buena regulación de la publicidad oficial y las campañas electorales, así como la educación cívica electoral que recibe la ciudadanía. El organismo electoral debe garantizar entonces la imparcialidad y transparencia del proceso así como la igualdad de oportunidades en la competitividad dentro del sistema, destacando su función suprema como vigilante en el cumplimiento de las reglas electorales. América Latina tiene como objetivo común fortalecer los regímenes democráticos. Cada realidad nacional es diferente y el reto más importante de los organismos electorales es mantener su reputación, credibilidad y neutralidad, para asegurar la legitimidad de las autoridades electas permitiendo la gobernabilidad.

## **El impacto de la administración electoral en la democracia latinoamericana.**

2. En América Latina coexisten diversos modelos de organismos electorales, algunos son concentrados en diferentes niveles respecto a la administración electoral y a la solución de conflictos; otros son desconcentrados, en diversos escenarios, pues de un lado, son dependientes de algún poder pero con cierta autonomía, y del otro, mantienen la administración electoral en manos del Ejecutivo, y la resolución de conflictos electorales en el Judicial.
3. La especialidad del tema electoral, así como las actuaciones objetivas por parte de sus autoridades, a la hora de resolver problemas debido a la independencia y autonomía con la que cuentan, nos llevan a considerar que beneficia la democracia. En este marco, atendiendo la realidad nacional de cada país latinoamericano, será posible adoptar un modelo que contemple las mejores prácticas electorales. La cultura política del país definirá la implementación de la estructura electoral. Para el caso panameño, se identifica un único organismo electoral concentrado, que mantiene la organización electoral, el registro civil, la expedición de la cédula de identidad y la solución de las distintas controversias electorales, tanto las administrativas como las penales, en una sola autoridad. De acuerdo al Centro de Asesoría y Promoción Electoral, CAPEL, el Tribunal Electoral de Panamá es una de las instituciones electorales más respetadas y guarda gran congruencia entre las distintas facetas de la función electoral.

Nombre: José Daniel González.

Cargo: Director de Investigación.

Institución: Instituto de Altos Estudios del Poder Electoral (IAEPE).

Nacionalidad: Venezolana.

## **El impacto de la administración electoral en la democracia latinoamericana.**

1. La importancia es central. Si existe democracia es porque existen elecciones. La administración electoral no es accesorio. Si bien históricamente la autoridad electoral ha estado unas veces en el ejecutivo, otras en el judicial, otras en el legislativo y otras de manera compartida, la consolidación por la vía de los hechos de organismos electorales con autonomía aunque con composición pluripartidista en el siglo XX, y luego en base a otros criterios (caso Venezuela), es la confirmación de la importancia como árbitro en nuestras democracias. Los organismos electorales se han convertido en tribunales sometidos a rigurosas exigencias de parte de la sociedad. Su rol ha sido vital. El órgano electoral es el que administra la producción de los otros poderes: elecciones presidenciales para el Ejecutivo, parlamentarias para el Poder Legislativo, y ahora en el caso de Bolivia, elecciones para jueces para el Poder Judicial. Por esta razón en la República Bolivariana de Venezuela se crea el Poder Electoral. De este Poder depende la existencia de los otros poderes. Se comprenderá la importancia que tiene el órgano electoral en una democracia.
2. América Latina tiene 200 años de vida republicana, y se hicieron repúblicas convocando a elecciones, mucho antes que Europa aún aferrada a su modelo monárquico absolutista. Sin duda, estoy de acuerdo con la afirmación implícita en la pregunta. El modelo venezolano de convertir el órgano electoral en Poder Público es producto de un proceso evolutivo del organismo electoral que por su naturaleza, composición y funciones se ha hecho cada vez más imprescindible para administrar la participación política ciudadana. La independencia del Poder Electoral no es sólo formal, estructural, es también de actuación, de desempeño, como lo demuestran la cantidad de procesos electorales que se realizan (casi 1 por año) y los indicadores de participación y abstención, favorables al primero, en un sistema donde votar es un derecho más no una obligación.
3. Debería ser una tendencia, no queda otra alternativa. Si queremos más democracia será necesario administrar, gestionar la participación cada vez

## **El impacto de la administración electoral en la democracia latinoamericana.**

mayor. La garantía de transparencia, pulcritud y respeto a la voluntad popular, garantizando su efectiva participación y garantizando su voto pasa por la existencia de una institución con autonomía y legitimidad de actuación, y también con capacidad de implementación de la norma con efectividad, sometido también a las sentencias que puedan emanarse de lo contencioso electoral. En este sentido, puede haber dos órganos electorales cumpliendo esa doble función la administrativa y la judicial.

Nombre: Yessica Elisa Clavijo Chipoco.

Cargo: Especialista de la Dirección Nacional de Fiscalización y Procesos Electorales.

Institución: Jurado Nacional de Elecciones del Perú.

Nacionalidad: Peruana.

1. Los organismos electorales han sido concebidos – o adecuados - teniendo en consideración la realidad de cada país, en Latinoamérica tenemos experiencias democráticas jóvenes que vienen fortaleciéndose rápidamente. En este sentido, en mi opinión el rol de los organismos electorales además de ejecutar los procedimientos ideados para canalizar la voluntad popular y velar porque ésta sea respetada, son también los encargados de diagnosticar las falencias existentes, para que con un rol educador y orientado a empoderar al ciudadano, procure que se comparta la responsabilidad de velar por el sistema democrático, no solo a organismos constituidos o instituciones gubernamentales, sino a los ciudadanos.

## El impacto de la administración electoral en la democracia latinoamericana.

2. En definitiva, la imparcialidad y no dependencia del (los) órgano (s) electoral (es), es necesaria para que el sistema democrático cuente con un garante que no obedezca a directivas del ejecutivo orientadas a influir sobre la voluntad popular. La independencia de los organismos electorales, debe ser no sólo frente al poder ejecutivo, sino frente a cualquier grupo de poder económico o político. El caso peruano es una muestra de que es posible que funciones un órgano colegiado conformado por integrantes que provengan de organismos vinculados a la administración de justicia y a la sociedad civil.
3. Debería ser una tendencia en la región, si se analiza sólo los beneficios que esto ha generado en nuestra sociedad, sin embargo considero que las “fórmulas” no deberían ser importadas o exportadas, sino como mencioné líneas atrás, deben ser los organismos electorales concebidos de acuerdo a la realidad de cada país. Respecto a preferencias sobre la cantidad de organismos electorales, creo que sería ligero mencionar una opción a priori, sin tener en cuenta que a esta conclusión se debería llegar después de un análisis de ventajas y desventajas, operatividad, eficiencia, costos y otros aspectos que merecen un capítulo aparte.

**Nombre:** Fernando Miguel Rodríguez Patrón.

**Cargo:** Director Nacional de Educación y Formación Cívica Ciudadana.

**Institución:** Jurado Nacional de Elecciones.

**Nacionalidad:** Peruano.

1. Sin duda el rol de los organismos electorales ha sido fundamental en la consolidación democrática, pues en nuestra región la aceptación de los resultados electorales tanto por parte de los candidatos como de los electores, recae en buena parte en la credibilidad que tienen los propios organismos electorales, credibilidad que se traduce en absoluta independencia, total transparencia, trato

## **El impacto de la administración electoral en la democracia latinoamericana.**

igualitario, fallos predecibles y celeridad en la proclamación de resultados, atributos que son propios de nuestros organismos electorales.

2. Sin duda. No concibo la dependencia de un organismo electoral respecto a otro organismos estatal, aun cuando este último pueda a su vez ser técnicamente independiente (como una comisión o bien el poder judicial). Uno de los pilares de la democracia en nuestra región, atendiendo a nuestra idiosincrasia, recae precisamente en la autonomía de los entes electorales y la imposibilidad a su vez, que sus fallos puedan ser revisados por otro organismo dentro del propio estado.

3. La experiencia peruana nos invita a reflexionar sobre el particular, ya que nos demuestra que dos o más organismos electorales pueden co-existir si sus funciones y competencias quedan claramente definidas, pero sin duda ese sistema dual se aparta de todo concepto de eficiencia electoral. Considero que con un organismo electoral basta pero no sobra.

**Nombre:** Milagros Suito.

**Cargo:** Coordinadora de Programa Voto Informado.

**Institución:** Jurado Nacional de Elecciones.

**Nacionalidad:** Peruana

1. Las democracias latinoamericanas han experimentado avances y retrocesos que van desde la instauración democrática, la consolidación y la regresión autoritaria expresada en los autoritarismos competitivos, sin embargo es innegable que la celebración de las elecciones marcan una diferencia entre lo que se ha avanzado y en lo que se puede retroceder. Las elecciones libres, transparentes y limpias se han institucionalizado en nuestras democracias aun incipientes. En ese sentido, el rol que cumplen los organismos internacionales para mantener a nuestros sistemas políticos dentro de la esfera democrática mundial es importante, como promotores de la democracia procedimental



## **El impacto de la administración electoral en la democracia latinoamericana.**

estos han desarrollado actividades para incentivar la participación y disminuir la percepción de obligatoriedad del proceso electoral. Sin embargo es necesario señalar que al igual que la mayoría de instituciones democráticas, los organismos electorales muchas veces están altamente politizados. Esta politización nace en el proceso de designación de sus magistrados que muchas veces pasan por el filtro del partido de gobierno, parcializando de esta manera su participación como rectores de los procesos electorales y de la democracia en sí.

No obstante ello, las elecciones son consideradas como indicadores de que nos encontramos en regímenes democráticos y a su vez de la propia calidad de la democracia, cuando se evidencian algunos déficits institucionales. En ese proceso, el rol de los organismos electorales, se transforma en medios legitimadores de la voluntad de los ciudadanos al acudir a las urnas; razón por la cual autores como Jonathan Harttlyn, Jennifer Maccoy y Tomas Mustillo sostienen que la calidad de los procesos electorales es la que define principalmente la línea divisoria entre una democracia electoral mínima y una autocracia electoral.

En conclusión el rol de los organismos electorales es importante para la construcción de la democracia en la mayoría de los sistemas políticos de América Latina sin embargo hay un camino por avanzar hacia la consolidación democrática y esto se realizará cuando se fortalezcan también los demás aspectos de la democracia que van más allá de los asuntos electorales.

2. Afirmar que un diseño institucional electoral para determinado sistema político en América Latina es mejor que otro, no sería lo más idóneo, pues las realidades políticas y los procesos históricos son distintos en cada uno de los países.; por ello no se trata de importar un modelo de sistema electoral, sino que el diseño garantice los derechos políticos de los ciudadanos y fortalezca el sistema de partidos.

En tal sentido, la ausencia de independencia y/o autonomía ha desencadenado que los organismos electorales en diversas coyunturas cedan a la presión política y no se mantengan firmes en sus decisiones, situaciones que nos sirven como indicadores para poder describir en qué estado se encuentran las democracias en América Latina. Por tanto, uno de los retos al día de hoy de los organismos electorales, lo constituye la generación de confianza ciudadana que es posible construirla cuando se traten de organismos que no sean sólo un apéndice del poder ejecutivo, legislativo o judicial, sino

## **El impacto de la administración electoral en la democracia latinoamericana.**

más bien de órganos especializados con absoluta autonomía en el cumplimiento de sus funciones.

En ese orden de ideas, considero que a mayor autonomía e independencia de los organismos electorales, la percepción ciudadana se torna más favorable y por tanto legitima la actuación de los OE (organismo electoral) asociado también al buen desempeño que éstas puedan tener en el marco de sus atribuciones.

3. Hacer una aseveración sobre cuál es el mejor diseño electoral como mencioné anteriormente, podría resultar equívoco y la respuesta atendería a la realidad de cada sistema político, sin embargo, al repasar la historia de las instituciones electorales podemos obtener información de mucha ayuda que nos sirve para tener en cuenta las ventajas y desventajas de un diseño electoral donde solo se contemple a un organismo electoral u otro en el cual la función electoral esté dividida en más de uno.

Uno de los casos más relevantes es el peruano, donde se pasó de tener un solo organismo electoral a tener tres. Y el problema que subyace cuando se cuenta con dos o más organismos, es la delimitación de sus funciones, pues hay casos como el argentino o chileno donde las funciones electorales están divididas en dos organismos electorales que tienen delimitadas sus funciones, lo cual favorece un clima de cooperación interinstitucional favorable al desarrollo de los procesos electorales. En conclusión, la existencia de varios organismos electorales atiende a la realidad de cada sistema político y el ordenamiento jurídico vigente, es así que la tendencia en el diseño electoral en mucho de los países, consiste en dividir las funciones creando más de un organismo electoral con atribuciones de carácter especializado, delimitando correctamente sus funciones, como ha sucedido hace poco en Ecuador con la creación de la Consejo Nacional Electoral y el Tribunal Contencioso Electoral, lo que antes era solamente el Tribunal Supremo Electoral.

Sobre la autonomía de los organismos electorales, cabe destacar que este aspecto es un punto especialmente crucial, en la configuración de un modelo independiente de OE, pues el reconocimiento de la autonomía política, presupuestal y administrativa de los organismos electorales, podría afirmarse que asegura y dota de mayor legitimidad a la

### **El impacto de la administración electoral en la democracia latinoamericana.**

actuación del OE. En tal sentido, una de las variables a considerar lo constituye la composición de los OE, en tanto sean modelos partidistas o independientes. Sobre el particular, cabe precisar que en el caso peruano los OE (JNE, ONPE y RENIEC); se trata de un modelo independiente, pues sus organismos gozan de autonomía expresa reconocidas incluso en la propia Constitución Política, y considerados como los más independientes en la región, debido a su proceso de nominación y permanencia en el cargo de sus miembros, en esa línea el JNE, se encuentra representada por miembros de diversos estamentos de la sociedad civil, como representantes del Poder Judicial, Ministerio Público, Colegio de Abogados, Universidades Públicas y Privadas y del otro lado, los representantes de la ONPE y el RENIEC, son designados por el Consejo Nacional de la Magistratura, entre los profesionales más idóneos a través de una convocatoria de carácter pública.